

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1992-1993

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires culturelles</b>	
• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	3581
• <i>Audition de M. Michel Barnier, ministre de l'environnement</i> .....	3571
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres</i>	
- Désignation de candidats pour représenter le Sénat .....	3582
• <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (16 septembre 1992-15 mars 1993)</i> .....	3581
• <i>Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain</i>	
- Désignation d'un membre .....	3582
 <b>Affaires économiques</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	3592-3593
• <i>Audition de M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche</i> .....	3600
• <i>Europe - Commerce - Procédures décisionnelles des instruments communautaires de défense commerciale - Proposition de règlement du Conseil (n° E 3) (Ppr n° 205)</i>	
- Examen des amendements .....	3583
- Adoption de la résolution de la commission .....	3583
• <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (16 septembre 1992-15 mars 1993)</i> .....	3592

	Pages
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Organisme extraparlémentaire - Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers</i></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Désignation de candidats pour représenter le Sénat .....</li> </ul>	3593
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Organisme extraparlémentaire - Conseil national de la montagne</i></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Désignation de deux candidats pour représenter le Sénat ...</li> </ul>	3594
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Mission d'information, constituée au sein de la commission des affaires économiques et du plan, chargée d'étudier le fonctionnement des marchés des fruits, des légumes et de l'horticulture, d'examiner leurs perspectives d'évolution, compte tenu de la réforme de la politique agricole commune et de formuler toute proposition de nature à remédier aux difficultés dont souffrent ces secteurs</i></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Examen du rapport d'information .....</li> </ul>	3594
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Transports - Surtaxes locales temporaires perçues par la SNCF (Pjl n° 254)</i></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Examen des amendements .....</li> </ul>	3600
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain</i></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Désignation d'un membre .....</li> </ul>	3593

### **Affaires étrangères**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Audition de M. Thierry de Montbrial, membre de l'Institut, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et président de la Fondation pour les études de défense ...</i></li> </ul>	3611
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Audition de Mme Hélène Carrère d'Encausse, de l'Académie française, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris .....</i></li> </ul>	3617
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985</i></li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Désignation d'un membre .....</li> </ul>	3616

**Affaires sociales**

- *Planification - Préparation du XIe Plan*
- Audition de M. Jean Gandois, président de la commission «Compétitivité française» au commissariat général du plan ..... 3621
- Audition de M. Bernard Brunhes, président du groupe «Emploi» au commissariat général du plan ..... 3626

**Finances**

- *Nomination de rapporteurs spéciaux*..... 3637
- *Nomination de rapporteur*..... 3643
- *Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain*
- Désignation d'un membre ..... 3638
- *Projet de loi de finances rectificative pour 1993*
- Audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget..... 3631
- *Situation de l'emploi*
- Audition de M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle..... 3635
- *Organisme extraparlamentaire - Fondation nationale de transfusion sanguine*
- Compte rendu de la politique financière menée depuis 1982 ..... 3638

**Lois**

- *Nomination de rapporteur*..... 3645
- *Organisme extraparlamentaire - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*
- Désignation de candidats pour représenter le Sénat ..... 3645

	Pages
• <i>Organisme extraparlémenaire - Conseil national de la montagne</i>	
- Désignation de candidats pour représenter le Sénat .....	3645
• <i>Constitution - Révision de la Constitution : titres VII, VIII, IX et X (Pjl n° 231)</i>	
- Audition de M. Louis Gondre, président de la commission d'instruction de la Haute Cour de justice.....	3645
- Audition de M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat.....	3650
- Audition de M. Pierre Truche, procureur général près la Cour de cassation.....	3655
- Audition de MM. Claude Pernollet, président de l'Union syndicale des magistrats, et Valéry Turcey, secrétaire général .	3659
- Audition de M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice .....	3663
- Audition de MM. Alain Terrail, président de l'Association professionnelle des magistrats, et Dominique-Henri Matagrin, secrétaire général .....	3672
- Audition de M. Alain Vogelweith, secrétaire général du Syndicat de la magistrature.....	3675
• <i>Mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985</i>	
- Désignation d'un membre .....	3645

**Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain**

• <i>Audition de M. Denis Ettighoffer, président d'Eurotechnopolis-Institut .....</i>	3679
• <i>Audition de M. Eneko Landaburu, directeur général des politiques régionales à la Commission des Communautés européennes .....</i>	3683
• <i>Audition de MM. Jean-Marie Rausch, sénateur-maire de Metz, président de l'Association des maires des grandes villes de France, François Trucy, sénateur-maire de Toulon, vice-pré-</i>	

<i>sident, et Paul Graziani, sénateur-maire de Boulogne-Billancourt</i> .....	3690
• <i>Audition de M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, et président de l'Association des présidents de conseils généraux</i> .....	3695
• <i>Audition de M. Christian Leyrit, directeur des routes au ministère de l'équipement, des transports et du tourisme</i> .....	3696
• <i>Audition de M. Jérôme Monod, président-directeur général de la Lyonnaise des eaux - Dumez</i> .....	3699

#### **Mission commune d'information sur la télévision éducative**

• <i>Audition de M. Richard Collin, directeur général de Neurope Lab</i> .....	3703
• <i>Audition de M. Bruno Dufour, directeur général du groupe Ecole supérieure de commerce de Lyon</i> .....	3706
• <i>Audition de M. Christian Boudan, responsable du secteur multimédia à la direction de la recherche de l'Institut national de l'audiovisuel</i> .....	3709

**Mission d'information, constituée au sein de la commission des affaires économiques et du plan, chargée d'étudier le fonctionnement des marchés des fruits, des légumes et de l'horticulture, d'examiner leurs perspectives d'évolution, compte tenu de la réforme de la politique agricole commune et de formuler toute proposition de nature à remédier aux difficultés dont souffrent ces secteurs**

• <i>Examen du rapport d'information</i> .....	3713
--	------

**Délégation du Sénat pour les Communautés européennes**

• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	3724
• <i>VIIIe Conférence interparlementaire</i>	
- Examen du projet de rapport d'information .....	3715
• <i>Europe - Libre-circulation</i>	
- Communication.....	3717
• <i>Europe - Initiative européenne de croissance</i>	
- Communication.....	3720
<b>Programme de travail des commissions pour la semaine du 17 au 21 mai 1993</b> .....	3725

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 11 mai 1993- Présidence de M. Maurice Schumann, président.-** La commission a tout d'abord entendu **M. Michel Barnier, ministre de l'environnement.**

**M. Michel Barnier** a exposé que sa priorité serait le développement de l'éco-citoyenneté, seul moyen pour un ministère doté d'un petit budget et d'un petit nombre de fonctionnaires de mener une grande politique et d'avoir prise sur les problèmes quotidiens de l'environnement. Beaucoup est à faire à cet égard : la France appartient au dernier groupe des pays européens en ce qui concerne la «conscience écologique».

Il est d'abord nécessaire de donner toute leur place, dans le système éducatif, à la protection de l'environnement et à la connaissance de l'écologie.

Dans un premier temps, un bilan de ce qui a été fait et de ce qui avait été prévu va être effectué avec le ministère de l'éducation. Ensuite, seront définis les moyens d'intensifier la dimension environnementale des programmes éducatifs.

Dans l'enseignement primaire, des «projets d'action éducative» seront encouragés grâce aux classes vertes et aux classes de découverte. Dans les collèges, et en particulier en classe de quatrième, l'écologie pourrait être intégrée dans les cours de géographie, de sciences de la vie et de la terre et en instruction civique.

Au niveau des lycées, dès la rentrée de 1993, une opération nationale sera lancée sur le thème «1000 défis pour notre planète» afin de mobiliser élèves et professeurs

volontaires, administrations, entreprises, associations, en faveur de projets concrets pour l'environnement.

Enfin, **M. Michel Barnier, ministre de l'environnement**, a l'intention de rencontrer dans les prochains mois les directeurs d'écoles d'ingénieurs, d'architecture, de l'Ecole nationale d'administration, de l'Ecole nationale de la magistrature afin d'examiner le moyen d'assurer la prise en compte de la protection de l'environnement dans les programmes de ces écoles.

Une autre possibilité de renforcer l'éco-citoyenneté réside dans le lancement d'une nouvelle forme du service national. Avec l'accord du ministre de la défense, 250 «volontaires de l'environnement» seront autorisés dès 1994 à effectuer leur service national dans des organismes travaillant pour l'environnement (parcs naturels, agences de bassin), dans des collectivités locales ou syndicats de collectivités locales souhaitant mettre en place des structures nouvelles pour l'entretien, la surveillance et la protection de la nature.

Ainsi serait préfigurée la constitution éventuelle, dans les départements, de «gardes-nature» regroupant des appelés du contingent et des jeunes sans emplois sous la direction de professionnels de l'environnement.

Les deux missions prioritaires du ministère de l'environnement sont, pour le ministre, la conservation et la préservation du patrimoine naturel d'une part, le développement d'une nouvelle croissance et d'un développement durable d'autre part.

La préservation de l'espace naturel et des espèces est la mission du ministère de l'environnement depuis sa création en 1971. 13 % du territoire national sont actuellement couverts par des parcs naturels. Le ministre considère comme liés à cette mission traditionnelle les problèmes d'aménagement du territoire et ceux de l'écologie urbaine.

A cet égard, il importe de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. En matière de protection des sites et des paysages, de ges-

tion de l'eau et des déchets, c'est au niveau local, et spécialement au plan intercommunal, qu'il convient de mettre en place des instruments de planification et de gestion. En période de rigueur budgétaire, l'inefficacité due au chevauchement des compétences n'est pas acceptable. Une réflexion sera conduite en liaison avec le ministère de l'équipement et celui de l'aménagement du territoire afin d'élaborer pour 1994 un projet de loi simplifiant et clarifiant la répartition des compétences en matière d'environnement.

Cette clarification doit aller de pair avec une plus grande transparence des choix en matière d'aménagement. Le Parlement pourrait y contribuer en examinant les grands schémas de programmes d'infrastructures, en particulier les schémas du TGV et les schémas autoroutiers.

**M. Michel Barnier, ministre de l'environnement,** a ensuite estimé que, sur le plan législatif, il convenait avant tout d'assurer la mise en oeuvre des quatre lois votées récemment sur l'eau, les déchets, le bruit et les paysages pour lesquelles 50 décrets d'application restent en préparation.

Poursuivant l'examen des domaines qui ont fait l'objet d'une intervention législative récente, le ministre a exprimé son souhait d'effectuer un travail en profondeur sans «coups ni à-coups» et sans opérer de rupture avec l'action des 17 ministres de l'environnement qui l'ont précédé depuis 22 ans.

- En ce qui concerne les déchets, il reprend à son compte l'objectif de suppression des décharges d'ici l'an 2002 et de valorisation de 75 % des déchets ménagers à la même échéance, avec l'aide des collectivités locales et d'organismes tels que la société «Éco-emballages».

- En ce qui concerne l'eau, les rivières restent de qualité insuffisante et la dégradation des eaux souterraines s'accroît. 30 % des rejets industriels et 50 % des rejets urbains sont déversés dans la nature sans traitement. Un

plan d'action quinquennal sera lancé afin que le taux de dépollution des déversements urbains atteigne 70 %.

- En ce qui concerne les agriculteurs, le ministre a insisté sur la valeur des services qu'ils rendent gratuitement à l'environnement. Le dossier le plus actuel, celui de la mise aux normes des bâtiments d'élevage, n'avancera que dans le cadre d'un dialogue avec la profession agricole. Il est en effet difficile d'imposer aux agriculteurs de nouvelles charges d'exploitation sans que soit défini un cadre contractuel mobilisant les moyens de l'Etat, des collectivités locales, des agences de l'eau.

- En ce qui concerne l'énergie, **le ministre de l'environnement** considère qu'il est nécessaire de relancer les efforts d'économie. Il convient en particulier d'encourager les lampes à basse consommation ainsi que la biomasse sur le modèle de l'Autriche où quelque 11.000 chaufferies collectives utilisant le bois et les déchets combustibles sont en fonctionnement. Il convient aussi d'encourager les équipements thermiques solaires : en France, une maison individuelle sur 1000 est équipée d'un système solaire, il conviendrait d'atteindre le taux de 1 %.

Le Gouvernement pourrait engager sans doute à la fin de l'année, avec l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), un débat qui pourrait déboucher sur un débat parlementaire sur la politique de production d'électricité électro-nucléaire, sur la part des exportations d'électricité par rapport à la production nationale, sur les économies d'énergie et sur le développement des énergies renouvelables.

- En ce qui concerne la pollution des sols, il va être demandé aux préfets de région de préparer la publication d'une carte des sites contaminés sur le modèle de la carte récemment publiée par l'ANDRA (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs) sur les décharges de déchets atomiques.

- Enfin, en ce qui concerne la pêche et la chasse, l'intention du ministre est de favoriser la concertation

entre tous les intéressés plus que de recourir à la contrainte, même s'il est nécessaire de faire respecter la loi. Il faudrait aussi mieux valoriser les travaux de l'Office national de la chasse et du Muséum d'histoire naturelle.

**M. Michel Barnier, ministre de l'environnement,** s'est aussi déclaré favorable à la poursuite de la réintroduction d'espèces prestigieuses ou symboliques telles que les phoques-moines, les gypaètes barbus, les lynx, les loups et les ours.

Après avoir insisté sur son intention de poursuivre de façon rigoureuse l'exécution des missions traditionnelles de gestion et de protection - les lois sur le littoral et sur la montagne ne seront pas assouplies - le ministre a exposé la seconde mission prioritaire de son ministère : développer les bases d'une nouvelle croissance. La fonction de défense de l'environnement est en effet insuffisante. Dans une période où les difficultés de la croissance et de l'emploi pourraient favoriser la montée d'une logique purement productiviste, il est nécessaire de définir un modèle de croissance économique compatible avec la préservation de l'environnement.

**M. Michel Barnier, ministre de l'environnement,** entend donc doter le ministère de l'environnement des moyens de participer à la définition d'une croissance durable, économe en espaces et en ressources naturelles.

Par ailleurs, son intention est d'intervenir plus en amont dans les procédures d'instruction interministérielle. En effet, le ministre de l'environnement, signataire des déclarations d'utilité publique pour les principales infrastructures de transport depuis 1992, n'est pas encore associé de façon satisfaisante à l'instruction des dossiers.

D'autre part, le ministère de l'environnement va tenter d'introduire des variantes écologiques dans les contrats de plan, les contrats passés pour les chantiers routiers, les aides aux projets d'investissements dans les pays en voie de développement.

Un débat a suivi :

**M. Ambroise Dupont** a interrogé le ministre sur le niveau souhaitable du budget de l'environnement, sur l'évolution de la fiscalité de l'environnement, sur la possibilité de faire bénéficier le conservatoire du littoral du mécanisme de la dation en paiement et sur l'état du projet d'éco-taxe.

Il a aussi interrogé le ministre sur la mise en oeuvre des lois adoptées récemment : la mise en place des plans départementaux de traitement et de valorisation des déchets, le mode d'utilisation du produit de la taxe de mise en décharge, l'équilibre à atteindre entre le recyclage et l'incinération des déchets, la mise en oeuvre du permis de construire paysager, l'exercice par les architectes des bâtiments de France de compétences nouvelles dans les ZPPAU (Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain), le développement des formations de paysagistes.

Il a enfin posé des questions sur l'utilisation de la jachère permanente comme moyen de protection des zones de captage des eaux et la possibilité de monter des opérations de mise aux normes des bâtiments d'élevage sur l'ensemble du bassin d'une rivière.

**M. Pierre Laffitte** s'est inquiété des liens entre le ministère de l'environnement et le ministère de la recherche et des recherches menées sur des dossiers tels que la destruction des ordures ménagères par pyrolyse et le développement de la voiture électrique. Il a aussi demandé si la délocalisation de l'ADEME à Cergy-Pontoise restait envisagée. Il a enfin noté l'importance économique et géopolitique de la recherche sur l'effet de serre.

**M. Jean-Pierre Camoin** a exposé les problèmes financiers que pose le classement de la commune d'Arles en zone urbaine. Cette situation prive notamment la commune des aides à l'adduction d'eau. Par ailleurs, aucune aide n'est accordée pour la surveillance de la pollution du Rhône.

Aussi **M. Jean-Pierre Camoin** a-t-il souhaité que le ministère de l'environnement coordonne les actions de

recherche intéressant l'environnement sur le territoire de la Camargue. Il a aussi demandé ce qui serait fait pour résoudre les problèmes de pollution posés par la décharge de Marseille.

**Mme Danielle Bidard-Reydet** a interrogé le ministre sur la résorption des «points noirs» identifiés par la loi sur le bruit, et a décelé une contradiction entre la création de gardes-nature recrutés parmi les jeunes du contingent ou les jeunes chômeurs non qualifiés, et la diminution du nombre de gardes forestiers. Elle a aussi demandé au ministre d'exposer sa position sur les énergies renouvelables et ses intentions sur le redémarrage du sur-générateur super-phénix.

**M. François Autain**, se référant aux 100 propositions présentées en 1990 par M. Michel Barnier dans le cadre d'un rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a interrogé le ministre sur la proclamation d'un droit de l'homme à l'environnement, sur la création d'une haute autorité de l'environnement disposant d'un pouvoir suspensif, sur le doublement du budget du ministère, sur le doublement des effectifs de l'inspection des installations classées, sur la création d'une taxe à la valeur écologique, et sur la production d'électricité nucléaire pour l'exportation.

**M. Jean-Paul Hugot** a demandé si l'intérêt national ne justifierait pas que le recyclage des déchets soit pris en compte par l'Etat alors qu'il incombe actuellement aux collectivités locales. Il a aussi interrogé le ministre sur ce que serait le pourcentage optimal du territoire occupé par les parcs naturels.

**Mme Françoise Seligmann** a posé des questions sur le surgénérateur de Creys-Malleville et sur l'application des lois et règlements contre le bruit, notant en particulier que les efforts du CSA pour réduire le niveau sonore des publicités télévisuelles ne donnaient pas de grands résultats.

**M. Philippe Richert** a évoqué quatre points : la nécessité de dispenser dès le plus jeune âge une éducation à l'environnement, la nécessité de coordonner l'implantation des réseaux de mesure de la pollution, la clarification du rôle des différentes administrations de l'Etat, les problèmes de la radioprotection.

**M. Adrien Gouteyron** a demandé si la formation à l'environnement devait être intégrée à l'ensemble des enseignements scolaires ou si la création d'un enseignement spécial était envisagée. Il a d'autre part noté la portée d'une intervention du ministre de l'environnement en amont de l'instruction des déclarations d'utilité publique. Il a enfin demandé qu'elle était la place faite à l'environnement dans le plan de redressement du Gouvernement.

**Le président Maurice Schumann** a jugé qu'il ne fallait pas ériger en postulat que Super-phénix représentait un danger pour la sécurité publique. Il s'est inquiété de l'existence de projets de développement des éoliennes et de la généralisation des véhicules électriques dans les transports intra-urbains. Il a enfin évoqué la situation difficile de l'Office national des forêts.

En réponse aux intervenants, **M. Michel Barnier ministre de l'environnement** a apporté les précisions suivantes :

- des informations seront communiquées aux membres de la commission sur l'état des recherches en matière d'énergie éolienne, sur la radio-protection et sur l'état des réseaux de mesure de la pollution ;

- les 100 propositions qu'il a rassemblées en 1990 dans le rapport d'information de l'Assemblée nationale constituaient un programme pour dix ans. Une trentaine ont été d'ores et déjà mises en oeuvre, notamment par M. Brice Lalonde. D'autres demeurent valables, certaines doivent être adaptées.

L'idée d'une Haute Autorité de l'environnement, en particulier, reste valable. Il est nécessaire de disposer d'une expertise indépendante afin de faciliter la prise de

décision en matière d'environnement. Dans l'immédiat, la priorité est d'assurer la cohérence des fonctions exercées par le conseil sur les droits des générations futures, mis en place avant les dernières élections législatives, et de la commission du développement durable.

La simplification de la fiscalité de l'environnement reste par ailleurs nécessaire afin d'assurer l'adhésion du public à la protection de l'environnement :

- le prochain budget est en préparation. Il faut voir un signe positif dans le fait que le plan de redressement économique exposé par le Premier ministre contient un volet environnement. Les agences de l'eau recevront notamment 300 millions de francs d'aides directes pour accélérer leurs programmes d'assainissement, E.D.F. recevra 250 millions de francs pour son programme d'enfouissement des lignes électriques, le ministère de l'environnement recevra enfin 150 millions de francs de crédits de paiement supplémentaires, ce qui représente une augmentation de 30 % de son budget d'investissement.

Par ailleurs, 400 millions de francs ont été débloqués pour l'exécution des contrats de plan portant sur les transports en commun dans les zones urbaines ;

- tous les Etats membres de la communauté européenne, sauf la Grande-Bretagne, ont accepté le principe de l'éco-taxe auquel la France s'est ralliée à la condition que celle-ci ne frappe que les émissions de CO<sub>2</sub> et non pas la consommation d'énergie. La France juge d'autre part indispensable que l'éco-taxe soit instituée dans l'ensemble des pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) ;

- l'avancement des plans départementaux de traitement des déchets est très inégal. Une statistique sera communiquée aux membres de la commission ;

- la taxe sur la mise en décharge devrait être gérée par l'ADEME. Mais plutôt que de conférer ainsi à celle-ci des tâches de gestion très lourdes, on pourrait aussi imaginer d'affecter en partie le produit de cette taxe à une «dotation

globale d'environnement» qui serait répartie entre les départements ;

En attendant, le produit de la taxe devrait être affecté prioritairement aux installations ayant une forte valeur ajoutée en matière d'innovation.

- il n'est pas envisagé de créer des directions départementales de l'environnement. En revanche, les directions régionales (DIREN) seront renforcées et la création, dans chaque région, d'une « maison de l'environnement » sera favorisée afin de susciter une synergie entre les services de l'Etat et ceux des conseils régionaux, et de porter remède à la dispersion des services de l'Etat ;

- l'instauration de jachères permanentes dans les points les plus sensibles, en particulier dans les périmètres de captation des eaux, est une idée à promouvoir ;

- les agences de bassin traitent d'ores et déjà de façon globale les problèmes de pollution par les bâtiments d'élevage ;

- les problèmes découlant, en particulier pour l'adduction d'eau, du classement de communes comme Arles en zone urbaine, seront examinés ;

- la vérification de la qualité des eaux du Rhône et les systèmes de mesure de la pollution apparaissent comme des problèmes à traiter au niveau régional. Il n'y a pas d'antinomie entre la création de gardes nature et les gardes forestiers. En effet le territoire est actuellement insuffisamment couvert. Il faut en outre coordonner l'action des gardes forestiers et des autres personnels chargés des tâches de protection de l'environnement ;

- une enquête est en cours sur le fonctionnement de la centrale de Creys-Malville. Ses conclusions seront rendues au cours de l'été. La commission de la sûreté nucléaire donnera ensuite un avis. En tout état de cause, des travaux sont prévus en 1994 et le ministre sera intraitable sur la sécurité nucléaire ;

- sept projets de parcs naturels régionaux sont actuellement en cours d'élaboration. Il importe qu'il traduisent véritablement un engagement des autorités locales dans leur gestion ;

- une réponse au problème que pose l'application de la loi sur le bruit peut être une meilleure implication de la gendarmerie et de la police dans sa mise en oeuvre ;

- le développement de l'éducation à l'environnement ne passera pas par la création d'enseignements spécifiques mais par des efforts plus «transversaux» ;

- on trouvera vraisemblablement bientôt, dans les villes, des voitures électriques que les usagers pourront utiliser avec des cartes de crédit. Dans cette attente, les administrations publiques seront incitées à se doter de véhicules électriques ;

- une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale afin de faire bénéficier le Conservatoire du littoral du régime de la dation en paiement. Favorable à cette proposition, M. Michel Barnier va s'en entretenir avec le Premier ministre.

A l'issue de l'audition de M. Michel Barnier, ministre de l'environnement, revenant sur les propos du ministre relatifs à la parution des textes d'application des lois, le **président Maurice Schumann** a fait part de son intention d'adresser aux commissaires **un état au 15 mars 1993 de l'application des lois** relevant de la compétence de la commission et a souligné la vigilance dont font preuve les rapporteurs de la commission dans le suivi de l'application des textes qu'ils ont rapportés.

La commission a ensuite désigné **M. Jacques Legendre**, rapporteur sur la **proposition de résolution n° 293 (1992-1993)**, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la **proposition de directive du Conseil** modifiant la directive 85/611/C.E.E. portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives **concernant**

**certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.) (n° E.62).**

Puis, la commission a proposé **M. Ambroise Dupont** comme **candidat titulaire** et **M. Marcel Vidal** comme **candidat suppléant** à la nomination du Sénat pour faire partie du **conseil d'administration du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**.

La commission a enfin nommé **M. Ambroise Dupont** membre de la **mission commune d'information "aménagement du territoire"**.

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 12 mai 1993 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.**- La commission a procédé à l'**examen des amendements aux conclusions de la commission sur la proposition de résolution n° 205 (1992-1993) de M. Michel Poniatowski sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relative à l'harmonisation et à la rationalisation des procédures décisionnelles des instruments communautaires de défense commerciale**, et portant modification des règlements du Conseil applicables en la matière (n° E-3), en vue de l'adoption de la résolution de la commission sur cette proposition de règlement.

**M. Jean François-Poncet, président**, a tout d'abord remercié de sa présence **M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur**, venu présenter -ce qui constitue une première- l'amendement du gouvernement à la proposition de résolution de la commission.

Le président a rappelé que la commission avait franchi la première étape de cette «première constitutionnelle», en délibérant, voici quinze jours, sur une proposition de résolution qu'il convenait d'adopter définitivement aujourd'hui, assortie, le cas échéant, des amendements dont elle avait fait l'objet.

**M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que, si aucune demande de débat public n'était formulée, la résolution de la commission pourrait devenir celle du Sénat si, dans le délai de dix jours suivant sa mise en distribution, son inscription en séance publique n'était pas demandée par le Président du Sénat, le gouvernement, le

président de la commission compétente, le président d'un groupe politique ou le président de la délégation pour les Communautés européennes, la Conférence des présidents devant, en outre, statuer sur cette inscription dans les vingt jours suivant la demande. Il a, ensuite, précisé que des amendements avaient été déposés par des sénateurs membres de la commission et qu'ils pourraient les défendre eux-mêmes, tandis que le Gouvernement pourrait, pour sa part, défendre le sien au cours de la réunion, seuls les membres de la commission pouvant voter.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors évoqué les demandes de débat public portées à sa connaissance et indiqué que, loin de traduire une quelconque réticence à l'égard de la résolution de la commission, ces demandes marquaient plutôt le souci de donner un caractère de solennité à la première mise en oeuvre de la nouvelle procédure constitutionnelle, tout en se félicitant que celle-ci porte sur un sujet majeur.

Procédant à un bref rappel du contexte dans lequel s'inscrivait la proposition de résolution, **M. François Blaizot, rapporteur**, a souligné que les différentes personnalités auditionnées par la commission avaient toutes dénoncé l'inefficacité des moyens mis en oeuvre par la Communauté européenne pour se défendre contre les pratiques commerciales déloyales et avaient souhaité, en conséquence, un renforcement de ces moyens.

Ce sentiment, partagé par les institutions européennes, a donné naissance à la proposition de règlement du Conseil n° E-3, qui a pour finalité de donner plus d'efficacité à la politique européenne de défense commerciale, et tend à renforcer, à cet effet, les pouvoirs de la Commission des Communautés européennes en la matière.

Après avoir rappelé que cette proposition avait été soutenue par l'ancien Gouvernement qui se préoccupait, surtout, de l'efficacité de la politique commerciale européenne, **M. François Blaizot, rapporteur**, a exposé que

M. Michel Poniatowski avait proposé une résolution concluant au rejet de la proposition de règlement n° E-3, au motif principal qu'elle accroissait les pouvoirs de la Commission et réduisait, en conséquence, ceux du Conseil, transfert de pouvoirs qu'il n'a pas estimé opportun, pour des motifs d'ordre institutionnel et politique.

Le rapporteur a, ensuite, résumé la position de la commission qui s'était vue confrontée à un triple choix :

- se ranger à l'idée de l'ancien Gouvernement, en négligeant les aspects politiques du problème ;
- suivre la proposition de M. Michel Poniatowski, dominée par des questions de principe et des préoccupations institutionnelles ;
- adopter une attitude constructive en matière de défense commerciale.

Il a indiqué que la commission avait retenu cette dernière option, en proposant une réforme de la procédure en vigueur, mais différente de celle contenue dans la proposition de règlement n° E-3.

La commission a, en effet, retenu un dispositif nouveau, tendant à une amélioration de l'efficacité des moyens de défense commerciale, tout en respectant la primauté du Conseil des ministres européen pour l'exercice des compétences communautaires en la matière.

Après avoir précisé que la proposition de résolution, adoptée voici quinze jours par la commission, précisait, en les réduisant, les délais impartis respectivement à la Commission européenne (pour son enquête et pour la prise de mesures provisoires) et au Conseil des ministres (pour les décisions en matière de mesures définitives), **M. François Blaizot, rapporteur**, a fait savoir à la commission que M. Michel Poniatowski lui avait, par courrier, exprimé son ralliement «sans réserve» à cette proposition.

Le rapporteur a, à son tour, remercié le ministre d'être venu exprimer les préoccupations du Gouvernement sur ce dossier essentiel.

La commission a ensuite entrepris l'examen des amendements.

Exposant l'amendement n° 3 présenté par le **Gouvernement, M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur** a indiqué que cet amendement répondait tout d'abord à des considérations de forme, entendant témoigner par là de la considération du Gouvernement à l'égard de la réflexion et de l'avis rendu par la commission sénatoriale, et plus largement, de son souci de dialogue avec le Parlement. Il a souligné que l'amendement obéissait aussi à des préoccupations de fond visant, au septième alinéa de la proposition de résolution de la commission, à préciser le mode de détermination du délai d'enquête de la commission.

Cet amendement prévoit, en effet, que le délai de six mois qui, selon le vœu de la commission, encadrerait les procédures relatives à l'enquête et à la prise de mesures provisoires par la Commission, devrait courir à compter du début de l'enquête, plutôt qu'à partir du dépôt d'une plainte. Le ministre s'est cependant inquiété de l'éventuelle ambiguïté que pouvait comporter une telle rédaction.

Après avoir considéré que la référence faite, dans la proposition de résolution de la commission, à la plainte, et non à l'enquête, avait l'avantage de s'attacher au fait générateur de la procédure, M. François Blaizot, rapporteur, a toutefois admis que l'amendement proposé par le Gouvernement permettrait de tenir compte du fait que la Commission européenne devait examiner les plaintes, pour n'engager d'enquête que lorsque celles-ci le justifient. Il a précisé que, dans ce dernier cas, sa décision d'ouvrir l'enquête était publiée au Journal officiel des Communautés européennes. Relevant que la rédaction proposée par le Gouvernement permettrait ainsi d'ouvrir le délai prévu à compter d'une date certaine, le rapporteur a cependant attiré l'attention sur le fait que s'ajouteraient à ce délai les quelques semaines nécessaires à l'examen de la plainte.

En réponse à **M. Jean François-Poncet**, président, le rapporteur a précisé que n'importe quel industriel pouvait déposer une plainte auprès de la Commission.

**M. Désiré Debavelaere** a fait valoir que si aucun délai n'encadrerait le début de la procédure, c'est-à-dire l'examen de la recevabilité de la plainte, se poserait de nouveau le problème de la longueur de la procédure globale et donc de son inefficacité.

Citant l'exemple des Etats-Unis, **M. Jean François-Poncet**, président, a indiqué que, dans ce pays, les intérêts privés adressaient leurs plaintes au Gouvernement, et que ce dernier, chargé de sélectionner les demandes recevables, ne retenait qu'une faible fraction des plaintes dont il était saisi. Il s'est demandé si une distinction ne pourrait être faite, dans cet esprit, entre les plaintes soutenues par les Gouvernements des Etats-membres et les autres.

**M. Michel Souplet** a souhaité que la décision d'ouvrir une enquête soit prise par la Commission des Communautés dans de très courts délais.

**M. François Blaizot**, rapporteur, a alors proposé de fixer à un mois le délai imparti à la Commission pour examiner la suite à donner à une plainte. Ce délai s'ajouterait au délai de six mois prévu pour le déroulement de l'enquête et la prise éventuelle des mesures provisoires.

En réponse à **M. Henri Revol**, le rapporteur a précisé que l'examen de la recevabilité des plaintes était effectué par la Commission, qui procédait à la consultation d'un comité consultatif composé par les représentants des Etats-membres.

**M. Jacques de Menou** a apporté son soutien à la proposition du rapporteur, **M. Michel Doublet** souhaitant, pour sa part, que le délai global imparti à la Commission ne dépasse pas six mois, ce qui impliquait de ramener à cinq mois le délai d'enquête.

**M. Désiré Debavelaere** a alors demandé son avis au ministre.

Etablissant un parallèle avec le délai imparti au Parquet pour décider de l'ouverture d'une instruction judiciaire, **M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur** a soutenu la proposition du rapporteur. Il a, en effet, souligné qu'il y avait deux écueils à éviter : d'une part, que la Commission soit noyée sous une avalanche de plaintes hétérogènes, et d'autre part, qu'elle puisse décider de ne pas transformer en enquêtes des plaintes légitimes. Il a, par ailleurs, considéré que le délai de six mois au total, proposé par **M. Michel Doublet**, risquait d'être trop court pour qu'une enquête puisse être sérieusement menée et qu'il convenait d'être réaliste si l'on voulait obtenir une réduction effective des délais.

Le ministre a souscrit à l'idée que les plaintes gagneraient en crédibilité si elles s'appuyaient sur un avis favorable d'un Gouvernement national ou des organisations professionnelles reconnues au niveau national ou à l'échelon européen.

**M. Philippe François** a partagé, à son tour, ce point de vue.

**M. Jean Delaneau** a suggéré que l'enquête soit mise en oeuvre dans le mois suivant la plainte ou que celle-ci fasse l'objet d'un rejet motivé.

Après l'intervention de **M. Jean-Paul Emin** et de celle de **M. Louis Moinard**, qui s'inquiétait que le pouvoir de statuer sur la recevabilité d'une plainte appartienne à la Commission, **M. François Blaizot, rapporteur**, a proposé de compléter la résolution en prévoyant que la Commission devrait « statuer, dans un délai d'un mois sur la recevabilité d'une plainte, sur avis du comité consultatif constitué par les représentants des Etats-membres », et prendre, « le cas échéant, des mesures provisoires dans un délai de six mois à compter de sa décision d'ouvrir une enquête ».

**M. Louis Moinard** s'est rallié à cette proposition, à la condition que la Commission assure la publicité de ses décisions.

**M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur**, a estimé que cette proposition constituait un progrès substantiel par rapport à la situation actuelle qui voit de nombreuses plaintes s'enliser. Evoquant les craintes de **M. Louis Moinard**, il a estimé que la Commission européenne ne pouvait abuser de son pouvoir en la matière, puisqu'elle court le risque, si elle écarte des plaintes de façon injuste ou excessive, d'être saisie de nouvelles demandes, soutenues cette fois par un Gouvernement ou par une organisation professionnelle.

Répondant à **M. Marcel Daunay**, qui s'interrogeait sur les éventuels recours d'un plaignant auprès du Conseil contre le rejet d'une plainte par la Commission, **M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que l'entreprise concernée avait toujours la possibilité de faire un recours auprès de son Gouvernement, ce dernier pouvant intervenir en Conseil des ministres. Il a également rappelé le rôle du comité consultatif, composé par des représentants des Etats-membres. Le président a conclu que la rédaction proposée par le rapporteur était satisfaisante.

Répondant à **M. Jacques de Menou**, **M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur**, a indiqué que lorsqu'une plainte est déclarée recevable, la publication de la décision d'ouverture de l'enquête au Journal officiel des Communautés européennes fait foi.

Le ministre a ensuite remercié les commissaires pour la qualité de leur travail et il a formulé le vœu que le dispositif retenu puisse remédier aux insuffisances des procédures actuelles.

En réponse à **M. Joseph Caupert** qui s'inquiétait du non-respect de la préférence communautaire et du développement de pratiques déloyales, notamment de la part

des pays de l'Est, le ministre, citant l'exemple des négociations en cours sur l'acier, a indiqué que le Gouvernement agissait activement dans ce domaine.

A cet égard, il a également rappelé que, exception faite de l'agriculture, le Traité de Rome ne prévoyait pas de préférence communautaire.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors précisé que la préférence communautaire se traduisait, en réalité, par un tarif extérieur commun, cependant très faible dans la pratique. Estimant que la Communauté européenne était moins bien protégée que ses partenaires commerciaux, le président a souhaité que soit obtenue, au cours des négociations du General agreement on tariffs and trade (GATT), la suppression des pics tarifaires américains. Il a également rappelé que la CEE disposait de protections extra-tarifaires (telles que l'Accord multi-fibres ou qu'un certain nombre d'accords bilatéraux), mais que le problème actuel tenait à leur non-respect.

**M. Félix Leyzour** a ensuite défendu les amendements n° 1 et 2 présentés par lui-même et par les membres du groupe communiste et apparenté.

Il s'est déclaré favorable à toute mesure de nature à raccourcir les délais impartis à la Commission, mais hostile à toute disposition susceptible d'accroître les pouvoirs de cette dernière.

Il a ensuite indiqué que ces deux amendements tendaient :

- pour le premier, à reprendre les principaux considérants élaborés par la délégation du Sénat pour les Communautés européennes ;

- pour le second, à rejeter la proposition de règlement communautaire n° E-3 et à s'opposer à toute autre proposition qui tendrait à augmenter les pouvoirs de la Commission.

**M. François Blaizot, rapporteur**, a relevé que la commission pouvait difficilement être favorable à ces deux

amendements, dans la mesure où ils impliqueraient un renoncement complet à sa stratégie du fait de leur contradiction absolue avec le dispositif adopté qui tend à sortir de la «situation insupportable actuelle».

Il a, à cet égard, rappelé que M. Michel Poniatowski avait lui-même renoncé à sa position initiale et s'était ralié au dispositif de la commission.

Après avoir indiqué qu'il ne se déterminait pas en fonction de la position de M. Michel Poniatowski, mais par rapport à un texte qui lui semblait mieux tenir compte de la réalité et de l'aspect politique du problème, M. Félix Leyzour a jugé qu'il convenait d'affirmer une position politique ferme dans ce domaine.

Procédant ensuite au vote sur les amendements, la commission a rejeté l'amendement n° 1, présenté par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté, M. Félix Leyzour votant pour.

Puis, elle a adopté, à l'unanimité, l'amendement n° 3, présenté par le Gouvernement et précédemment sous-amendé sur proposition du rapporteur avec l'accord du ministre.

Elle a rejeté l'amendement n° 2, présenté par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté, M. Félix Leyzour votant pour.

**La commission a enfin adopté la résolution telle qu'amendée, M. Félix Leyzour votant contre.**

**M. Philippe François** a alors annoncé à la commission que le groupe du Rassemblement pour la République avait pris la décision de demander que cette résolution soit débattue en séance publique. Relevant que la nouvelle procédure constitutionnelle était mise en oeuvre pour la première fois par le Sénat, il a précisé que son groupe souhaitait lui donner, ainsi, le caractère d'un débat solennel.

**M. Félix Leyzour** a indiqué que le groupe communiste demanderait également l'inscription de la résolution à

l'ordre du jour de la Haute Assemblée, tant pour des raisons de forme que de fond.

Après avoir rappelé que M. François Blazot quitterait prochainement la commission pour rejoindre la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale, **M. Jean François-Poncet, président**, a vivement remercié le rapporteur pour la grande qualité de son travail.

Puis la commission a désigné **M. Alain Pluchet** en qualité de **rapporteur** sur le **projet de loi n° 296** (1992-1993) relatif à la partie législative du livre III (nouveau) du **code rural**.

**M. Jean François-Poncet, président**, a ensuite présenté une brève communication sur le **contrôle de l'application des lois** relevant de la compétence de la commission, pour la période s'étendant du 16 septembre 1992 au 15 mars 1993. Il a tout d'abord noté que la parution des textes d'application s'était, au cours de cette période, poursuivie à un rythme soutenu puisque l'on a pu recenser soixante et un textes d'application de dispositions législatives dont la commission avait eu à connaître. Il a indiqué que cela avait permis de rendre entièrement applicables six lois, dont :

quatre publiées antérieurement au 15 septembre 1992 :

- loi du 25 juin 1991 relative aux rapports entre les agents commerciaux et leurs mandants ;

- loi du 11 juillet 1991 modifiant le code des postes et télécommunications ;

- loi du 29 septembre 1990 sur la réglementation des télécommunications ;

- loi du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs ;

et deux lois publiées postérieurement au 16 septembre 1992 :

- loi du 31 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme ;

- loi du 11 décembre 1992 portant codification du livre premier nouveau du code rural.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est ensuite inquiété des lois qui demeurent encore dépourvues de tout texte d'application, en mettant l'accent sur les lois antérieures au 15 septembre 1992 :

- loi du 1er décembre 1988 sur la maîtrise d'ouvrage publique ;

- loi du 17 juin 1992 relative à la distribution et à l'application des prestations de services des produits anti-parasitaires à usage agricole et des produits assimilés ;

- loi du 13 juillet 1992 relative à la pharmacie vétérinaire.

Après avoir indiqué que seulement trois lois parmi celles promulguées au cours du présent semestre n'avaient pas reçu de texte d'application, il s'est félicité que plusieurs lois récentes aient fait l'objet de mesures d'application, en particulier la loi du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier, dont les décrets d'application sont parus en quasi-totalité.

**M. Jean François-Poncet, président**, a fait part à ses collègues du remplacement de **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, au sein de la commission, par **M. Raymond Cayrel**, et au sein de la mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain, par **M. Ambroise Dupont**, membre de la commission des affaires culturelles.

**Jeudi 13 mai 1993 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président et de M. Jean Huchon, vice-président.** - La commission a tout d'abord procédé à la nomination de **M. Henri Revol** en qualité de rappor-

teur sur le **projet de loi n° 35 (AN)** portant transposition de la directive du conseil n° 90/377/CEE du 29 juin 1990 instaurant une **procédure communautaire** assurant la **transparence des prix** au consommateur final industriel de **gaz et d'électricité**.

La commission a ensuite proposé **MM. Philippe François**, en qualité de **candidat titulaire**, et **Charles-Edmond Lenglet**, en qualité de **candidat suppléant**, à la désignation du Sénat, pour représenter celui-ci au sein du **Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers**.

Après l'intervention de **M. Fernand Tardy** et du président, elle a proposé les noms de **MM. Jean Faure et Bernard Hugo**, dont le précédent mandat était arrivé à échéance, comme candidats à la désignation du Sénat pour représenter celui-ci au sein du **Conseil national de la Montagne**.

Puis la commission a procédé à l'**examen du rapport d'information** présenté, au nom de la **mission** chargée d'étudier le fonctionnement des **marchés des fruits, des légumes et de l'horticulture**, d'examiner leurs perspectives d'évolution, compte tenu de la réforme de la politique agricole commune et de formuler toute proposition de nature à remédier aux difficultés dont souffrent ces secteurs.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a présenté l'ensemble des travaux conduits par la mission d'information, en soulignant le grand nombre d'auditions effectuées, ainsi que des professionnels rencontrés lors des déplacements dans les régions productrices, dans les différentes régions françaises, tout comme au Maroc et en Hollande. Il a relevé que ces déplacements avaient eu un fort retentissement dans ces secteurs qui traversent une crise grave. Il a indiqué que le rapport d'information, dressait, tout d'abord, le constat d'un secteur subissant de plein fouet une crise de surproduction, aggravée par la désorganisation de la filiè-

re, l'atomisation de l'offre et l'individualisme des producteurs.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a ensuite détaillé les mesures nationales, générales ou ponctuelles, qu'il conviendrait de prendre pour améliorer le fonctionnement de la filière : la prise en compte du revenu réellement disponible pour la détermination des assiettes fiscale et sociale, en permettant la prise en compte des déficits pour leur montant réel et, par ailleurs, la modification du mode de calcul des cotisations familiales ; l'allégement des charges sociales pesant sur la main d'oeuvre, notamment saisonnière ; une meilleure prise en compte des aléas climatiques, notamment grâce au rétablissement d'un système incitatif pour l'assurance grêle.

Il a estimé nécessaire de donner les moyens aux exploitations et aux entreprises de traverser la crise actuelle, en améliorant leur trésorerie et en assurant la poursuite de l'effort de modernisation et d'installation.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a estimé indispensable de «responsabiliser» la profession en mettant en place un cahier des charges «vertical», du producteur jusqu'au distributeur. Il faut, en outre, inciter la production à s'organiser, alors qu'actuellement, trop souvent chaque région de production dispose d'un trop grand nombre de centres de conditionnement ou d'expédition. Il s'est prononcé pour le regroupement au niveau départemental des centres de conditionnement, afin de concentrer les efforts d'investissement et a déploré l'inorganisation actuelle de la production.

En contrepoint, **M. Jean Huchon, rapporteur**, a, par ailleurs, cité l'exemple du marché britannique, où 370 exportateurs français de pommes sont confrontés à cinq acheteurs anglais.

Estimant les retraits inefficaces, il a jugé nécessaire de revoir le fonctionnement des organismes d'intervention.

Evoquant la concentration de la grande distribution, dont il a déploré certaines pratiques commerciales,

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a estimé que dans les rayons fruits et légumes, la présentation était souvent négligée et les produits maltraités par les manipulations des consommateurs, au mépris des règles d'hygiène. Il a souhaité que la qualité de la présentation des produits puisse constituer un élément important du cahier des charges.

Soulignant que le secteur des fruits, légumes et de l'horticulture était, indirectement, victime de la réforme de la politique agricole commune (PAC), il a rappelé que, si 1 % seulement de la surface céréalière était reconverti dans la production de légumes de plein-champ, celle-ci augmenterait de 35 %.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a estimé souhaitable la reconnaissance des zones de production, afin d'éviter des délocalisations préjudiciables aux intérêts de l'ensemble de la filière. Il a, par ailleurs, rappelé que certains membres de la mission d'information proposaient l'établissement d'un cadastre fruitier et légumier. Il a résumé les trois axes majeurs des mesures nationales proposées : l'organisation de la production, le contrôle de la mise en marché et des délocalisations, l'amélioration des relations avec la grande distribution.

Soulignant qu'il n'existait pas de solution faisant l'unanimité entre les différents opérateurs de la filière, **M. Jean François Le Grand, rapporteur**, a souligné que la mission d'information s'était attachée à formuler des propositions, qui lui paraissaient nécessaires sans prétendre se substituer ni aux opérateurs et organisations professionnelles, ni au Gouvernement. Il a souligné que les mesures communautaires préconisées découlaient des mesures nationales qui venaient d'être présentées.

Il a estimé tout d'abord nécessaire de réaménager la réforme de la PAC, qui conduit les exploitants des productions réglementées à se diversifier vers les productions non encadrées, comme les fruits et légumes. Il a jugé inappropriée la réglementation actuelle de la jachère, qui peut

permettre de produire des légumes après la période de gel. Il a, ensuite, estimé indispensable de supprimer les distorsions de concurrence entre les Etats-membres, notamment, en matière de TVA, de coût du travail et de l'énergie.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, s'est prononcé pour la réforme des organisations communes de marché, dans le sens d'une meilleure connaissance des marchés et du potentiel de production, d'une surveillance accrue des importations des pays tiers, et d'un traitement préventif des crises de surproduction. Il a également évoqué la possibilité d'élargir la liste des produits susceptibles de bénéficier du retrait, mais a attiré l'attention sur le risque que cela encourage indirectement à produire. Il s'est prononcé également pour la modulation des prix de retrait en fonction des zones de production.

Souhaitant la reconnaissance des interprofessions au plan communautaire, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a considéré nécessaire de réaffirmer la préférence communautaire, négligée par certains Etats-membres, pour des raisons historiques ou culturelles, comme l'illustre l'exemple des relations privilégiés entre la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande.

Abordant les mesures d'ordre international, il a rappelé que la Communauté européenne était non seulement un bassin de consommation de fruits et légumes, mais également de production. En conséquence, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a souhaité une surveillance accrue de l'application des accords préférentiels, utilisés par certains pays-tiers non bénéficiaires pour contourner les barrières communautaires.

Il a, par ailleurs, estimé indispensable d'assurer la complémentarité des importations (importations nécessaires en raison du désir des consommateurs d'être approvisionnés toute l'année en fruits et légumes) des pays-tiers, avec la protection communautaire par la renégociation des calendriers.

Il a dénoncé la stratégie de certains opérateurs qui savent bénéficier en chaîne de toutes les catégories de subventions d'investissement en France. Il a proposé de compenser le coût du dumping social par l'instauration d'une taxe complémentaire, destinée à rapprocher le prix d'entrée du prix communautaire, et qui serait, pour partie, restituée aux pays-tiers, afin d'y développer les cultures vivrières.

Se félicitant des efforts de qualité exigés des producteurs européens, il a estimé nécessaire de soumettre les importations aux mêmes critères et d'instituer une réciprocité des contrôles à l'égard des pays qui utilisent les normes phytosanitaires à des fins protectionnistes. **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a jugé nécessaire, par ailleurs, de restaurer dans l'esprit des consommateurs la notion de «saisonnalité» des produits et de promouvoir les produits nationaux par la création d'un «label France».

Il a enfin exposé que la mission d'information s'était prononcée pour l'organisation d'une conférence mondiale sur l'agriculture et l'alimentation.

**M. Louis Minetti, président**, de la mission d'information, a précisé que le rapport avait été adopté par les membres de la mission à l'unanimité.

Après que **M. Jean Roger** eut rappelé que l'organisation de la mise en marché était insuffisante, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a relevé, sur point, que M. Fernand Tardy avait suggéré l'établissement de cadastres fruitiers et légumiers. Il a indiqué que la mission d'information n'avait pas retenu cette solution, que d'ailleurs ne réclame pas la grande majorité des organisations professionnelles et qui risque de pénaliser la France, car elle implique d'organiser la production de manière trop contraignante.

Déclarant partager les conclusions du rapport, **M. Jean François-Poncet, président**, a demandé

quelles mesures incitatives étaient concrètement proposées pour obliger la production à se regrouper.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a rappelé que les aides étaient réservées aux groupements de producteurs, dont le rôle devrait être renforcé, mais que les organisations existantes n'étaient, parfois, mises en place que pour bénéficier des aides nationales et communautaires, sans répondre à l'objectif initial d'organisation de la protection et de regroupement de l'offre.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé que le problème ne venait pas seulement des producteurs «inorganisés», mais aussi des groupements de producteurs. Ceux-ci, trop nombreux, devraient fusionner au sein de bassins de production, afin d'éviter la prolifération d'organismes dont aucun n'a atteint une taille suffisante.

Rappelant que la mission d'information n'avait pas eu l'intention de se substituer aux opérateurs ou aux groupements, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a estimé que le renforcement de l'action de l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFHLOR) devrait porter sur le regroupement des organismes existants. Il a, en outre, indiqué que la mission proposait de limiter les aides aux seuls groupements ayant un rôle effectif de commercialisation d'une offre regroupée et de mettre en place une organisation économique dans chaque "bassin de production".

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a relevé que la situation catastrophique de l'année 1992 avait déjà incité certains groupements à se rapprocher, en créant, notamment, des bureaux de vente communs.

**M. Louis Minetti, président de la mission d'information**, s'est déclaré favorable à une refonte des offices afin de permettre une politique plus transversale, alors que l'organisation verticale actuelle des offices par produit ne le permet pas.

**M. Fernand Tardy**, soulignant le caractère fictif de certains groupements de producteurs, a émis le souhait

que les pouvoirs publics définissent plus précisément les missions de ces organismes.

**M. Bernard Hugo** a toutefois estimé que le regroupement de la production ne garantit pas, à lui seul, l'écoulement des produits, et un prix rémunérateur, notamment en cas d'abondance de l'offre et que la valorisation de la production avait autant d'importance. Partageant cette analyse, **M. Jacques de Menou** a jugé l'organisation de marché nécessaire, mais pas suffisante. **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a, quant à lui, précisé que la mission d'information préconisait une organisation de la commercialisation concomitante à celle de la production.

**La commission a alors adopté le rapport présenté par sa mission d'information.**

La commission a alors procédé, sur le rapport de **M. André Fosset**, à l'examen d'un amendement au projet de loi n° 254 (1992-1993) modifiant le régime des **surtaxes locales** temporaires perçues par la Société nationale des chemins de fers (SNCF).

Après des interventions de **MM. Louis de Catuelan et Désiré Debavelaere** relatives aux difficultés de mise en oeuvre du système «Socrate», la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 2 de **M. Félix Leyzour** et plusieurs de ses collègues, tendant à supprimer l'article premier du projet de loi (extension des conditions de perception des surtaxes locales temporaires).

La commission, conjointement avec la mission commune d'information sur l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain, a enfin procédé à l'audition de **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche.**

En propos liminaires, **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a indiqué que l'objectif du Gouvernement avait été, sur les dossiers agricoles, d'une part, de «désamorcer» les situations les plus difficiles et,

d'autre part, de s'efforcer d'ouvrir de nouvelles perspectives de nature à redonner confiance au monde rural.

Il a ensuite souligné que la solution des difficultés actuelles se trouvait, aujourd'hui, au moins autant aux niveaux international et européen qu'au niveau français.

S'agissant des négociations internationales, il a indiqué que la France s'efforçait avec succès de sortir de son isolement et qu'elle avait adressé, à l'ensemble de ses partenaires, un memorandum de ses principales demandes. Il a jugé le compromis dit de «Blair House» inacceptable en l'état, soulignant que des modifications de détail ne permettraient pas d'infléchir la détermination française.

Il a estimé que nos partenaires commençaient à mieux comprendre la position française et étaient opposés à un accord agricole isolé qui ne serait pas intégré dans l'ensemble des négociations internationales. D'autant qu'il apparaît, aujourd'hui, que les conséquences de ce pré-accord ne seraient compatibles avec la politique agricole commune (PAC) que si un ensemble de conditions difficiles, voire impossibles à réaliser simultanément, étaient réunies.

**M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a, cependant, souligné que, sur le volet oléagineux, techniquement et juridiquement distinct des négociations sur le general agreement on tariffs and trade (GATT), la position française était difficile, la Communauté ayant déjà été condamnée deux fois. Il a indiqué que l'accord était néanmoins inacceptable en l'état, mais que si le volet «corn gluten feed» était disjoint et si des aménagements étaient apportés dans le cadre du prochain «paquet-prix», la position française pourrait évoluer.

Au niveau communautaire, **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a souligné que les réaménagements monétaires avaient des répercussions sur la mise en oeuvre de la réforme de la PAC, dont il a rappelé qu'elle était massivement rejetée par les agriculteurs. Il a estimé que des aménagements substantiels

étaient indispensables, qu'il s'agisse de mesures d'équité ou de mesures d'assouplissement et de simplification. Il a ainsi rappelé les demandes françaises : la revalorisation de la prime de gel des terres de 20 écus par tonne, soit environ 1.000 francs à l'hectare ; l'instauration d'une aide spéciale au blé dur dans les régions non méditerranéennes ; la suspension du règlement visant à réduire le poids des carcasses mises à l'intervention ; l'augmentation de la prime compensatrice ovine ; la redistribution en zones de montagne des quotas laitiers gelés. Au titre des mesures de simplification et d'assouplissement, la France demande que la durée de rotation de la jachère soit ramenée de cinq à deux ans, que son plan de régionalisation des aides aux grandes cultures soit accepté, enfin, que la mise en oeuvre de la réforme soit simplifiée, comme l'a d'ailleurs déjà entrepris le ministère français.

**M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a, ensuite, détaillé les décisions prises lors de la rencontre avec les professionnels, le 7 mai dernier.

Il s'agit, tout d'abord, de la revalorisation de 20 % du montant des dotations «jeunes agriculteurs», dont le nombre a diminué de 40 % en 1992. Un groupe de travail a été constitué afin, notamment, d'étudier la possibilité d'attribuer un prêt global d'installation, se substituant à la superposition des prêts actuels.

Au titre de l'allègement des charges, le ministre a rappelé que les prêts de consolidation seraient renforcés et des crédits pour les agriculteurs en difficulté dégagés. En outre, les règles fiscales et sociales feront l'objet d'aménagements. Il a été ainsi décidé d'amorcer, dès 1993, la suppression de la part départementale de la taxe sur le foncier non bâti qui sera réduite d'un tiers cette année, avec une compensation intégrale de la perte fiscale pour les départements. Le mécanisme de la déduction pour autofinancement sera amélioré et son plafond porté à 75.000 francs. L'exonération de la taxe sur le foncier non bâti sera étendue aux jeunes agriculteurs exploitant sous une forme sociétaire.

Au titre de l'adaptation des exploitations à la réforme de la PAC, le régime de préretraite sera amélioré pour les productions hors sol et la prime à l'herbe portée de 120 à 200 francs par hectare.

S'agissant du régime des retraites, **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a indiqué qu'un groupe de travail avait été constitué. Il a relevé l'importance de l'effort budgétaire à consentir pour améliorer substantiellement les pensions versées aux agriculteurs retraités et à leur conjoint.

Il a souligné que pour consolider la filière agro-alimentaire, les crédits de politique industrielle avaient été revalorisés de 30 millions de francs en crédits de paiement, comme en autorisations de programme. Il a indiqué qu'une réflexion était conduite dans le cadre d'un groupe de travail «orientation des productions» pour améliorer le fonctionnement des offices.

**M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a ensuite indiqué que la filière bois, ébranlée par les dévaluations des devises scandinaves, devrait bénéficier d'un crédit de 30 millions de francs, pour financer les allègements de la trésorerie des entreprises de sciage, ainsi que du report, au mois de décembre 1993, du paiement de la taxe sur les produits forestiers perçue au profit du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Enfin, le ministre a annoncé qu'après le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT), prévu pour le début du mois de juin, il tiendrait un comité interministériel de développement et d'aménagement rural (CIDAR), au cours duquel seraient abordés les problèmes de la pluriactivité et du développement des équipements et des infrastructures en milieu rural.

**M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a ensuite abordé les problèmes de la pêche, soulignant que ce secteur rencontrait, aujourd'hui, de graves difficultés qu'expliquent l'accroissement des importations

à bas prix, les dévaluations monétaires et la stagnation de la demande. Il a rappelé les mesures prises par le Gouvernement, mais souligné que c'était au niveau communautaire que le problème pouvait être réglé, notamment en renégociant les contingents d'importations en provenance des pays tiers.

A l'issue de cet exposé, **M. Michel Souplet** a souhaité recueillir l'appréciation du ministre sur la façon dont les commissaires européens avaient conduit les négociations de Washington, soulignant notamment que les concessions faites sur la composition du «corn gluten feed» avaient été tenues secrètes, alors même qu'elles contribueront à doubler les importations de produits de substitution des céréales.

S'agissant de la jachère, il a estimé que la possibilité devrait être utilisée de choisir entre la jachère tournante et la jachère fixe. Cette dernière permettrait, par exemple, de constituer des espaces consacrés à la faune et à la chasse, en regroupant localement et de manière durable, les surfaces soumises à l'obligation de gel. Il a, enfin, souligné qu'apparemment, le Gouvernement avait renoncé à proposer une loi d'orientation pour l'agriculture.

**M. Roland du Luart** a souligné les nouvelles contraintes administratives imposées par la nouvelle PAC, qui devraient logiquement conduire à augmenter les effectifs des directions départementales de l'agriculture. Il s'est interrogé sur l'application de cette réforme, alors que certains Etats ne disposent même pas d'un cadastre, estimant qu'il y avait là le risque de nouvelles distorsions de concurrence entre les Etats, dont la France, qui s'acquitteraient de leurs obligations, et les autres.

S'agissant des problèmes rencontrés par la filière bois, il a estimé qu'ils s'expliquaient, pour partie, par des importations en provenance des pays de l'Est, ce qui justifierait que la demande d'application de la clause de sauvegarde soit étendue à ces pays. Enfin, il a regretté que les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC pré-

vues en matière de reboisement n'aient pas été « relayées » au niveau national.

**M. Jean Roger** a interrogé le ministre sur l'éventualité d'une renégociation des superficies consacrées aux oléo-protéagineux, à la suite des demandes de l'Allemagne qui considère qu'en l'état actuel, la production des Länder de l'Est n'est pas prise en compte.

Il a souligné la nécessité de réformer la fiscalité des collectivités locales dans le sens d'une meilleure péréquation de la dotation globale de fonctionnement et de la taxe professionnelle. Il a, enfin, demandé si l'aménagement annoncé du système des préretraites pour les producteurs hors-sol prenait en compte la situation des producteurs de fruits, de légumes ou de fleurs.

Après s'être félicité de la fermeté manifestée par le Gouvernement dans le cadre des négociations du GATT, **M. François Blaizot** a regretté que la réforme de la PAC soit tenue pour acquise, alors qu'elle présente des défauts évidents. Il a estimé que la logique de la réforme compensatoire, consistant à diminuer les prix, sans égard aux coûts de production, et à verser des aides directes, était erronée, puisqu'elle aboutissait à faire payer le contribuable à la place du consommateur, ce qu'apparemment ce dernier ne demande pas. Il a considéré, en outre, « insupportable » l'obligation de mise en jachère et estimé que la solution résidait essentiellement dans le développement des carburants d'origine agricole, qui permettrait à la fois de réduire la production destinée à des fins alimentaires et de préparer l'« après pétrole ».

S'agissant de la pêche, il a demandé l'interdiction des importations qui se font à des prix particulièrement bas. Evoquant son département, la Charente-Maritime, éprouvée à la fois par les crises de l'agriculture et de la pêche, il s'est inquiété des risques de « débordement » des organisations représentatives.

Prenant l'exemple des fruits, des légumes et de l'horticulture, **M. Louis Minetti** a interrogé le ministre sur les

conséquences de la multiplication des accords préférentiels avec les pays tiers, sur le renforcement de la préférence communautaire par le biais des calendriers d'importation, et enfin, sur les projets de réorganisation des offices et de réforme de l'organisation commune de marché.

**M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a répondu aux intervenants qu'il s'employait à éviter la mise en place de jachères improductives. Rappelant que le Gouvernement avait demandé que les jachères puissent porter des betteraves à des fins industrielles, il a estimé que la jachère industrielle devait être encouragée, mais a considéré que la possibilité de reboiser les terres mises en jachère devait être examinée avec prudence.

S'agissant des produits de substitution des céréales, **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a souligné que les concessions qui pourraient être accordées pour la définition de ceux-ci au regard de la nomenclature douanière, étaient un problème distinct du dossier des oléo-protéagineux. Il a rappelé que sur ce dernier, la position française était particulièrement faible et que la France ne disposait que de peu de marge de manoeuvre.

Il a estimé que les directions départementales de l'agriculture ne disposaient pas des moyens leur permettant de fonctionner convenablement, compte tenu des nouvelles charges qui leur sont imposées par la réforme de la PAC. Il a indiqué qu'une réflexion était conduite sur la réforme des offices, inspirée par une vision plus «horizontale» de l'orientation des productions et d'un rapprochement entre certains offices.

Il a exposé qu'il était vraisemblable que l'Allemagne demanderait une renégociation des superficies d'oléagineux mais qu'aucune demande n'avait été, à ce jour, adressée à la France.

S'agissant de la fiscalité locale, il a estimé que le problème de l'éventuelle suppression de la part communale de la taxe sur le foncier non bâti devait être envisagée avec

prudence. Il est convenu que le très large éventail de taux constaté entre communes pouvait, effectivement, être considéré comme excessif. Il a jugé que les compensations et péréquations fiscales étaient l'un des instruments essentiels d'une «bonne» politique d'aménagement du territoire.

Il a enfin exposé que le Gouvernement s'attachait à obtenir des aménagements sur les points les plus contestables de la réforme de la PAC.

Au sujet des carburants d'origine végétale, **M. Jean-Jacques Robert**, après avoir présenté le projet lancé dans l'Essonne, a souhaité recueillir le point de vue du ministre sur l'obligation d'incorporer ces carburants dans les produits pétroliers.

**M. Jacques de Menou** a appelé l'attention du ministre sur les très vives inquiétudes des professionnels face aux importations massives et à bas prix. Il s'est interrogé, d'une part, sur le maintien de l'avantage que représente pour les agriculteurs allemands le remboursement forfaitaire de la TVA et, d'autre part, sur les conséquences qu'aurait sur la filière porcine la reprise de l'activité des abattoirs danois, aujourd'hui en grève. Enfin, il a rappelé au ministre que le Sénat avait adopté une proposition de loi, dont il avait été le rapporteur, afin de permettre aux agriculteurs retraités d'avoir des activités de tourisme rural.

**M. Alain Pluchet** a indiqué que le développement de la jachère énergétique permettait d'éviter le processus de délocalisation et de diversification, à juste titre redouté, des producteurs céréaliers vers les secteurs des fruits, des légumes et de l'horticulture. Il a, d'autre part, indiqué que le monopole de la représentation reconnu à la FNSEA, comme en témoigne la réunion du 7 mai dernier, était mal perçu au niveau local, notamment dans les départements où l'emprise d'organisations jugées non représentatives, comme la coordination rurale, était importante.

Evoquant la "guerre commerciale" entre les Etats-Unis et la Communauté, **M. Désiré Debavelaere** a relevé qu'avec la réforme de la PAC, l'Europe ne maîtrisait plus les paramètres de sa politique agricole : les prix sont mondiaux, la cotation des matières premières s'effectue à Chicago et les prix sont libellés en dollars. Il a estimé que les prix mondiaux ne correspondaient pas à des prix de revient, ce dont témoigne le versement de «deficiency payments» aux agriculteurs américains, qui apportent à ceux-ci un nécessaire complément de revenu. Il a souligné qu'une demande mondiale solvable existait bien, sans quoi les Etats-Unis ne chercheraient pas, comme ils le font, à évincer la Communauté du marché international.

Il a regretté que l'Europe ait mis en place un système de gel obligatoire alors que les Etats-Unis avaient supprimé cette année l'obligation de mise en jachère. Enfin, il s'est interrogé sur la possibilité d'organiser la production alors que la Communauté conteste le système français d'interprofession.

**M. Jean Puech** a répondu aux intervenants qu'il n'avait pas d'opinion arrêtée sur l'obligation d'incorporation des carburants agricoles dans les carburants pétroliers. Il a estimé indispensables le maintien pour les biocarburants de l'exonération de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), dont l'avantage relatif sera d'ailleurs accru avec l'augmentation prévue de la TIPP, et la poursuite d'expériences tendant à améliorer encore le rendement énergétique des biocarburants.

Il a rappelé que le dispositif de remboursement forfaitaire de la TVA aux agriculteurs allemands était appelé à disparaître.

S'agissant du marché du porc, il a indiqué que des mesures devraient être prises pour éviter la chute des cours, lors de la reprise de l'activité des abattoirs danois.

Il a estimé que le dossier des organisations non représentatives était particulièrement sensible et indiqué que la position du Gouvernement était de privilégier les orga-

nisations agricoles jugées représentatives, soulignant que la reconnaissance de la coordination rurale susciterait de graves difficultés avec les syndicats «traditionnels».

**M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que le problème était effectivement difficile dans les départements où la coordination rurale était active et probablement assez représentative d'une sensibilité générale, même si certaines de ses actions étaient condamnées. Il a estimé que les prochaines élections professionnelles permettraient de régler ce problème de façon satisfaisante, et que dans l'immédiat, il n'était pas anormal, au niveau national, de privilégier l'unité syndicale et de valoriser le syndicalisme «officiel».

**M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a estimé que, compte tenu de l'évolution prévisible du marché mondial, il fallait maintenir les terres mises en jachère en état de produire. Il s'est déclaré convaincu de la nécessité de défendre à Bruxelles les interprofessions ; il a également marqué l'importance qu'il attache au développement du tourisme rural et de la pluriactivité.

S'agissant des interprofessions, **M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que les professionnels avaient le sentiment de ne pas être suffisamment défendus. Il a exposé que des systèmes comparables existaient à l'étranger, mais que la spécificité française, contestée par Bruxelles, résidait dans l'intervention de l'Etat afin de rendre obligatoires pour tous, les règles arrêtées par les producteurs organisés.

**M. André Pourny** a interrogé le ministre sur la limitation du poids des carcasses mises à l'intervention, qui pénalise les races «lourdes», et sur le problème posé par le calcul du chargement animal à l'hectare, qui ne prend pas en compte les superficies utilisées par l'exploitant par le biais de contrats de «vente d'herbe».

**Mme Anne Heinis** a exposé la difficulté dans laquelle se trouvent les exploitants retraités qui ne trouvent pas preneurs pour les terres qu'ils abandonnent et qui, par

conséquent, n'en tirent aucun revenu, alors qu'ils doivent continuer à entretenir ces biens et acquitter des impôts locaux. Elle a, d'autre part, estimé que la fiscalité locale était aujourd'hui peu satisfaisante, compte tenu des surévaluations cadastrales qui peuvent être constatées dans certaines communes.

**M. Marcel Daunay** est intervenu pour rappeler que le Fonds d'orientation et de régulation des marchés agricoles (FORMA), aujourd'hui supprimé, permettrait d'avoir une vision générale des besoins et des politiques de chaque secteur agricole.

Il a souligné que la taxe foncière sur le non bâti permettait de financer les chambres d'agriculture et assurait leur indépendance. Il a souhaité que les mesures annoncées par les PME-PMI, en matière de succession, puissent être étendues aux exploitations agricoles. Il s'est inquiété du risque de disparition de la filière du veau de boucherie en France, compte tenu de la concurrence exercée par un certain nombre de nos concurrents qui n'hésitent pas à utiliser des anabolisants. Enfin, il a interrogé le ministre sur l'avenir de la filière laitière et les distorsions de concurrence existant entre les pays qui appliquent strictement la réglementation communautaire en matière de quotas et ceux qui n'ont pas encore mis en place des quotas individuels.

**M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche**, a répondu aux intervenants que plusieurs problèmes soulevés pourraient trouver une réponse dans le cadre des différents groupes de travail institués. S'agissant des offices, il a indiqué qu'il fallait rechercher davantage de complémentarité et «d'horizontalité» dans les politiques conduites, sans pour autant reconstituer un nouveau FORMA. Il a rappelé que le problème des quotas laitiers était un dossier particulièrement sensible. Enfin, il a estimé que si la France contrôlait strictement l'application de la réglementation communautaire relative aux anabolisants, ce n'était pas le cas de tous les Etats-membres et qu'il s'attacherait à rendre les contrôles effectifs dans toute la Communauté.

## AFFAIRES ÉTRANGERES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

**Mercredi 12 mai 1993 - Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Xavier de Villepin, président,** la commission a entendu **M. Thierry de Montbrial**, membre de l'Institut, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et président de la Fondation pour les études de défense.

Dans un propos liminaire, **M. Thierry de Montbrial** a estimé qu'il convenait de revenir à la terminologie utilisée avant la première guerre mondiale et distinguant en Europe, outre l'Europe occidentale, trois grandes régions : l'Europe centrale, constituée de l'Allemagne, de la Pologne, de la République tchèque, de la Hongrie, de l'Autriche, de la Slovénie et de la Croatie ; l'Europe balkanique, formée de la Roumanie, de la Bulgarie, de la Grèce, de l'Albanie et de la partie orientale de la Yougoslavie ; enfin, l'Europe de l'Est, incluant les pays baltes, la Biélorus, la Moldavie et la Russie occidentale.

**M. Thierry de Montbrial** a ensuite exposé à grands traits l'évolution de ces différentes régions. Après avoir indiqué que la Communauté des Etats Indépendants (CEI), en tant que telle, vivait formellement mais était dénuée de véritable substance, **M. Thierry de Montbrial** a évoqué tour à tour ses différentes composantes.

La Russie connaît de profondes difficultés économiques qui devraient perdurer, dans la mesure où les véritables restructurations nécessaires n'ont pas encore été accomplies. Rappelant l'expérience de l'Europe occidentale à l'issue de la seconde guerre mondiale, **M. Thierry de Montbrial** a émis des doutes sur le bien-fondé de la "voie

ultralibérale” choisie pour procéder aux réformes. En matière politique, **M. Thierry de Montbrial** a fait valoir que si M. Boris Eltsine était effectivement sorti vainqueur du référendum du 25 avril 1993, les résultats avaient été acquis de justesse. Estimant que le problème du pouvoir en Russie restait posé, il a considéré que l'Occident ne devait pas personnaliser à l'excès sa politique à l'égard de ce pays.

**M. Thierry de Montbrial** a ensuite fait observer que l'Ukraine connaissait des difficultés économiques comparables à celles de la Russie. Il a ajouté que le pouvoir de l'actuel président ukrainien était désormais contesté par une opposition communiste. Enfin, **M. Thierry de Montbrial** a rappelé que ce pays entretenait des relations tendues avec la Russie, notamment sur le plan commercial et en matière de contrôle des armes nucléaires.

Evoquant la situation du Caucase et de l'Asie centrale, **M. Thierry de Montbrial** a noté que la quasi-totalité des pays de ces régions connaissaient de violents conflits. Il a noté que la Russie semblait, pour l'heure, s'en désintéresser, allant ainsi à contre-courant de toute son histoire. **M. Thierry de Montbrial** a enfin relevé l'intérêt que l'Iran, le Pakistan et désormais le Japon portaient à ces régions.

S'agissant de l'Europe centrale, **M. Thierry de Montbrial** s'est félicité de la tendance à la démocratisation dans les pays de cette région. Il a relevé que ces Etats connaissaient à ce jour un bilan économique mitigé, caractérisé toutefois par une stabilisation de la récession, notamment en Pologne. Il a précisé que les réformes de structures, et en particulier les privatisations, pour être progressives n'en étaient pas moins en bonne voie. Après avoir observé que la Pologne, la Hongrie et la République tchèque constituaient un ensemble de près de 65 millions d'habitants, qui ne paraissait pas “hors de portée” de la Communauté pour une action concertée d'aide, **M. Thierry de Montbrial** a considéré que la France et l'Europe ne pouvaient s'en désintéresser. Enfin,

**M. Thierry de Montbrial** a évoqué le sentiment d'insécurité, existant actuellement en Europe centrale, fondé sur la perspective d'une éventuelle remise en cause des frontières de la région. Il a notamment fait valoir que d'importantes minorités hongroises étaient installées dans d'autres pays. Il a par ailleurs noté que la Pologne, qui ne connaît pas de problème important de minorités, avait désormais sept voisins, et non plus trois, et pouvait craindre l'infiltration de mafias implantées en Ukraine et en Bélarus.

**M. Thierry de Montbrial** a ensuite présenté la situation de l'ex-Yougoslavie et des Balkans. Il a tout d'abord rappelé que cette région, pour faire partie de l'Europe, subissait de fortes influences orientales. Il a estimé que l'Occident avait commis une erreur collective en reconnaissant "de façon prématurée" les différentes républiques yougoslaves. Il a jugé indispensable de résister au retour du nationalisme et à une conception extrême du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui pourrait, à terme, avoir des conséquences dommageables sur l'ensemble de l'Europe.

Exposant les enjeux du conflit yougoslave, **M. Thierry de Montbrial** a tout d'abord considéré que la priorité était d'éviter une extension de ce conflit, objectif qui n'était pas hors d'atteinte, alors que celui d'un règlement global lui paraissait encore hors de portée. S'agissant du Kosovo, **M. Thierry de Montbrial** a fait valoir que cette région faisait partie intégrante de la Serbie, qui ne consentirait jamais à l'abandonner. L'un des principaux risques résiderait dans un soulèvement de ses habitants, en très forte majorité albanais. Une telle évolution conduirait probablement à d'importants déplacements de réfugiés, serait source de difficultés en République de Macédoine et poserait le problème d'une éventuelle intervention turque qui, cependant, est apparue peu probable à **M. Thierry de Montbrial**. En Bosnie, les combats continueront vraisemblablement jusqu'à ce que s'établisse un équilibre des forces sur le terrain. En tout état de cause, **M. Thierry de**

**Montbrial** a noté que la population serbe adhéraît massivement au projet de Grande Serbie.

A l'avenir, les pays occidentaux devront, lorsque le conflit se sera apaisé, faire acte de présence pour, d'une part, participer à d'éventuelles missions de maintien de la paix, d'autre part, réintégrer les régions dévastées dans le concert européen. **M. Thierry de Montbrial** a toutefois estimé que le règlement du conflit ne pourrait intervenir qu'à une échéance très lointaine.

En conclusion, **M. Thierry de Montbrial** a souligné que l'Occident ne pouvait prendre en charge les évolutions au sein de la CEI et de la Russie, mais seulement les accompagner par des actions modestes mais significatives. S'agissant de l'Europe centrale, il a considéré qu'un premier pas était constitué par les nombreuses "expériences de fréquentation concrète" rendues possibles par les institutions existant en Europe : Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), Union de l'Europe occidentale (UEO), Conseil de coopération nord-atlantique (COCONA). Les accords d'association signés avec la Communauté ont constitué, eux aussi, une aide importante pour ces Etats en favorisant le développement de leur commerce extérieur. A terme, une adhésion des pays de la région à la Communauté européenne est, a estimé **M. Thierry de Montbrial**, souhaitable. Cependant, il conviendra au préalable de renforcer les liens politiques de ces pays avec la Communauté et ses Etats membres. En tout état de cause, il n'est pas aujourd'hui possible de "décréter un nouvel ordre européen".

**M. Thierry de Montbrial** a ensuite répondu aux questions des commissaires.

Répondant au **président Xavier de Villepin**, il a souligné que le chiffre annoncé de 43 milliards de dollars d'aide occidentale à la Russie incluait des crédits déjà promis antérieurement. Il a estimé que la position adoptée par l'Allemagne dans l'ex-Yougoslavie s'expliquait notamment par la présence d'une importante communauté croa-

te en Allemagne, par l'existence d'un puissant mouvement d'opinion en faveur du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au lendemain de la réunification, et par le rôle personnel joué par M. Gensher.

**M. Thierry de Montbrial** est ensuite convenu avec **M. Michel Poniatowski** que l'évolution en Russie était sans doute loin d'être achevée et que le processus en cours de reconstitution géopolitique durerait encore longtemps. Il a rappelé, en réponse à **MM. Michel Poniatowski** et **André Bettencourt**, la tradition légaliste de l'armée russe et estimé que celle-ci luttait aujourd'hui pour sa survie.

**M. Michel Caldaguès**, approuvé par **M. Thierry de Montbrial**, a alors estimé que la participation, envisagée par l'OTAN, de forces turques à d'éventuelles frappes aériennes dans l'ex-Yougoslavie constituerait une décision regrettable.

Interrogé par **M. André Bettencourt**, **M. Thierry de Montbrial** a rappelé que l'OTAN était entrée dans une phase de refonte complète et estimé que la France, tout en favorisant le rôle de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et en contribuant activement à la mise en oeuvre de l'Eurocorps, devait jouer pleinement son rôle dans ce processus.

**M. Jacques Genton**, président de la délégation française à l'Assemblée parlementaire de la Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe (CSCE), a alors confirmé les propos de **M. Thierry de Montbrial** sur l'incapacité de la CSCE à faire face aux missions qui lui avaient été confiées et déploré notamment le manque d'appui apporté par le Conseil des ministres de la CSCE à l'Assemblée parlementaire.

En réponse à **M. Jacques Golliet**, **M. Thierry de Montbrial** a souhaité que l'actuel conflit dans l'ex-Yougoslavie ne se reproduise pas dans d'autres pays où de graves problèmes de minorités se posent également.

Il a d'autre part estimé très préoccupant le réarmement actuel de l'Iran, rappelant que la guerre du Golfe avait détruit l'équilibre précaire des forces qui s'était installé entre l'Iran et l'Irak.

Questionné par **M. Roland Bernard** sur la viabilité de la Macédoine, sur l'avenir du Kosovo et sur les échéances de la paix en Bosnie, **M. Thierry de Montbrial** a estimé que le problème de l'avenir de la Macédoine était posé, que le Kosovo devrait bénéficier à nouveau d'un statut d'autonomie interne et que les Occidentaux devaient avoir pour objectif de participer au processus de maintien de la paix en Bosnie.

**A M. Michel Crucis** qui l'interrogeait sur l'applicabilité du plan Vance-Owen, **M. Thierry de Montbrial** a rappelé que ce plan constituait d'abord un redécoupage territorial impliquant d'importants déplacements de populations et correspondait à une réalité militaire désormais dépassée.

Interrogé par **M. André Jarrot** sur le point de savoir si, face aux atrocités commises dans l'ex-Yougoslavie, la patience et la prudence ne devaient pas céder la place à des coups de semonce précis, **M. Thierry de Montbrial** a répondu que la crédibilité de tels coups de semonce n'était pas démontrée. Il a constaté, tout en le regrettant, que l'émotion de l'opinion publique n'était durable que lorsque des intérêts nationaux étaient en cause et rappelé que la politique étrangère était précisément le domaine de tels conflits d'intérêts.

Répondant enfin à **M. Hubert Durand-Chastel** sur la politique comparée des Etats-Unis dans le Golfe et en Bosnie, **M. Thierry de Montbrial** a rappelé que, si le Président Bush avait employé des moyens très surdimensionnés pour agir à coup sûr face à l'Irak, la situation était beaucoup plus délicate et les résultats d'une éventuelle intervention beaucoup plus incertains en Bosnie.

La commission a enfin désigné **M. Jacques Golliet** pour faire partie de la mission commune d'information

chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'**accord de Schengen** du 14 juin 1985, en remplacement de M. Jean Lecanuet décédé.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu **Mme Hélène Carrère d'Encausse**, de l'Académie française, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris.

**Mme Hélène Carrère d'Encausse** a fait remarquer que quelque dix-huit mois après l'effondrement de l'URSS et du système politique qu'elle avait mis en place, aucune des catastrophes annoncées ne s'était produite : la Russie était restée à l'abri des guerres civiles, elle avait survécu à deux hivers difficiles et la population elle-même, en dépit du coût social des réformes même partiellement engagées, avait témoigné d'une adhésion incontestable au nouveau système.

Le référendum organisé récemment avait bien traduit cette maturité : dans un contexte économique difficile et un grave climat d'insécurité, la population avait donné une réponse cohérente à des questions complexes, attestant du caractère irréversible de la rupture de 1991.

Passée l'étape de ce référendum, il appartenait désormais à M. Eltsine de reconstruire un Etat aujourd'hui décomposé, confronté à des pouvoirs régionaux influents. C'est pourquoi le président de la Fédération avait décidé de réunir une assemblée constituante. La tâche de M. Eltsine s'avèrait difficile face à un Parlement hostile. Le projet constitutionnel, inspiré du modèle français, devrait s'avérer adapté à une société en crise, où la définition d'un équilibre entre le centre et la périphérie tiendrait une place importante.

**Mme Hélène Carrère d'Encausse** a ensuite fait observer aux commissaires que la Communauté des Etats indépendants (CEI) -en dépit des difficultés rencontrées initialement- avait été, à l'exception de l'Azerbaïdjan et de la Georgie, acceptée par ses membres. Aujourd'hui, la

nécessité est clairement perçue d'un progrès de cette communauté qui pourrait se doter, dans différents domaines, de structures d'intégration.

Evoquant la perception, par la Russie elle-même, de ses intérêts stratégiques, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a décrit les nombreux obstacles aux ambitions internationales de la Fédération : la méfiance qu'elle inspire à d'autres républiques, en particulier à l'Ukraine, les conflits ethno-territoriaux au sein de la CEI, les guerres du Tadjikistan, du Caucase ou de Georgie.

Parmi les intérêts stratégiques de la Russie, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a insisté sur l'importance des pays d'Europe centrale et orientale. Pour la Russie, ces pays étaient perçus en termes de sécurité qui justifiaient qu'elle suive leur évolution avec la plus grande vigilance.

**Mme Hélène Carrère d'Encausse** a enfin mis l'accent sur l'état de décomposition de l'outil militaire russe : victime d'une insoumission généralisée, coupée de la société et privée de statut moral, l'armée était par ailleurs devenue un "lieu privilégié de la criminalité". Cette armée posait, en outre, l'inquiétant problème de la reconversion des industries d'armement et du démantèlement de son potentiel nucléaire.

Concluant son propos, **Mme Hélène Carrère d'Encausse**, prédisant une disparition rapide de l'"homo-soviéticus" a estimé que la reconstruction de la Russie se ferait plus vite qu'on le croyait généralement.

**Mme Hélène Carrère d'Encausse** a ensuite répondu aux questions des commissaires.

En réponse à **M. Xavier de Villepin, président**, qui soulignait le contraste entre les progrès enregistrés sur le plan politique et une situation économique désastreuse, qui justifiait les réticences des hommes d'affaires occidentaux, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a estimé que des progrès sur le plan économique passaient par la restauration de l'autorité de l'Etat, conformément aux vœux

de l'opinion. Elle a également indiqué à **M. Xavier de Villepin, président**, que si le report du voyage de M. Eltsine au Japon constituait une erreur diplomatique, il était très difficile pour le président russe de porter atteinte à l'intégrité territoriale du pays en restituant les îles Kouriles.

**Mme Hélène Carrère d'Encausse**, répondant à **M. Marc Lauriol**, a souligné que, si le Parlement russe actuel ne disposait d'aucune légitimité populaire, le calendrier envisagé par M. Eltsine prévoyait des élections législatives, au plus tôt, à l'automne prochain. S'agissant des relations entre la Russie et l'Ukraine, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a indiqué à **M. Marc Lauriol** que la Russie souhaitait, pour l'heure, éviter toute crise ouverte aussi bien en ce qui concerne la Crimée qu'en ce qui concerne la flotte de la Mer noire.

A **M. Jacques Golliet** qui s'interrogeait sur d'éventuels nouveaux développements du processus de décomposition de l'ex-Union soviétique, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a répondu que, si de nouvelles crises étaient inévitables, la Russie était engagée dans une phase de recomposition.

**Mme Hélène Carrère d'Encausse** a ensuite précisé à **M. Michel Crucis** que, s'il était en effet difficile d'investir aujourd'hui en Russie, il convenait, à ses yeux, de se préparer à s'y engager au moment opportun et que les contacts nécessaires étaient établis, dès aujourd'hui, par de nombreux pays. Elle a également indiqué à **M. Michel Crucis** que l'assemblée constituante devrait être composée de délégués des assemblées locales actuelles et que les "missi dominici" envoyés par M. Eltsine dans le pays jouaient le rôle de représentants du pouvoir central.

**Mme Hélène Carrère d'Encausse** a ensuite évoqué, à la demande de **M. André Boyer**, la question, très délicate mais chargée de symbole, de la propriété privée, et notamment de la propriété du sol, en Russie.

Répondant enfin à **M. André Bettencourt**, **Mme Hélène Carrère d'Encausse** a souligné que la persistance d'anciennes structures de l'Etat soviétique, bénéficiant du soutien du Parlement, expliquait le fonctionnement illogique du système bancaire et l'émission incontrôlée de monnaie qui entravaient le processus de réforme économique. Elle a jugé parfois douteuse l'origine de la fortune des "nouveaux capitalistes" russes. Elle a enfin évoqué avec **M. André Bettencourt** les relations très complexes entre M. Eltsine et M. Chevarnadze, confronté en Géorgie à une situation extrêmement difficile.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 12 mai 1993 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** La commission a tout d'abord entendu **M. Jean Gandois**, président de la commission "Compétitivité française" instituée dans le cadre de la **préparation du XIe Plan.**

En prélude à la présentation du rapport "France : le choix de la performance globale", **M. Jean Gandois** a précisé que le but de la commission avait été de rechercher les handicaps de la compétitivité globale de la France face à ses concurrents immédiats, notamment l'Allemagne, le Japon et les Etats-Unis.

Ainsi, bien que la compétitivité des entreprises se soit, depuis quinze ans, considérablement accrue, la compétitivité globale française, en revanche, est aujourd'hui mauvaise : le nombre important d'exclus augmente les charges pesant sur l'économie, divise le pays et décourage les initiatives, au risque de mettre à mal le consensus social sur lequel repose toute compétitivité.

Le président de la commission "Compétitivité française" a ensuite présenté quelques unes des analyses sur lesquelles se fondent les recommandations du rapport :

- la nécessité d'une industrie forte, génératrice de richesses, toute désindustrialisation privant le pays des moyens de développer les services ;

- l'importance d'une organisation moderne du travail : la commission a en effet constaté la persistance de certaines tendances tayloriennes, notamment dans le secteur des services, alors que l'Allemagne, le Japon ou les

Etats-Unis privilégient une organisation transversale du travail avec des niveaux hiérarchiques réduits ;

- les faiblesses du tissu d'entreprises où l'on constate un manque important d'entreprises moyennes ;

- une insuffisance des relations sociales, peu performantes en raison d'un cadre de négociation aujourd'hui inadapté (la branche) et d'une absence d'harmonisation des obligations légales.

**M. Jean Gandois** a alors présenté les cinq recommandations les plus importantes de la commission :

- la nécessité de valoriser les salariés : cela suppose de développer les formations, de veiller à la qualité des organismes qui les dispensent et d'éviter les trop grandes spécialisations, au détriment d'une formation générale susceptible de faciliter les adaptations et les reconversions ;

- l'intervention de l'Etat en matière de recherche-développement ;

- le renforcement de "l'attractivité du territoire français", notamment en termes de communication ;

- le maintien des grands équilibres financiers, qui ne peut se ramener à la seule politique de désinflation compétitive : notamment, il convient de veiller à ce que l'équilibre fiscal, l'épargne et la monnaie ne soient pas menacés par la dérive des systèmes de santé et de retraite ;

- la conduite d'une véritable politique industrielle nationale qui ne s'en remette pas au seul échelon européen, encore inexistant ; cette politique devrait s'accompagner d'un renforcement des pouvoirs économiques des régions.

Un large débat s'est alors instauré.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui l'interrogeait sur les moyens de mettre en oeuvre ces propositions dans un contexte de croissance nulle ou négative, sur la mise en oeuvre d'une politique industrielle au regard de l'Europe sociale et sur les délocalisations,

**M. Jean Gandois** a reconnu que la "compétitivité globale" supposait des marges de manoeuvre peu aisées à trouver en cas de croissance zéro, notamment parce qu'il est difficile de motiver des salariés pour qu'ils contribuent par leurs performances à supprimer des emplois. Il a également explicité les trois volets de la politique industrielle préconisée par la commission : création des conditions de la compétitivité par le développement de la recherche et la coordination des initiatives publiques et privées, aide à la reconversion et soutien de certains secteurs clé. A propos de l'Europe et des délocalisations, il a observé qu'une totale liberté du commerce international interdirait toute initiative en matière de compétitivité globale et a recommandé de s'inspirer des conceptions des Etats-Unis en matière de défense des intérêts de leurs industries qui disposent d'un système de "vannes". Il a toutefois noté que les intérêts allemands et français étaient souvent divergents, ce qui freinait les initiatives européennes en ce sens. Toutefois, ce système ne réglerait pas tous les problèmes de délocalisation, notamment celui de la main-d'oeuvre qualifiée.

En réponse à **M. Jean Chérioux** qui l'interrogeait sur les contradictions possibles entre une politique de résistance à la concurrence étrangère et la solidarité vis-à-vis des pays d'Europe de l'Est, **M. Jean Gandois** a cité l'exemple des Etats-Unis et des conseillers du Président Clinton qui souhaitaient que, dans le cadre de l'Association de libre échange de l'Atlantique nord (ALENA), le marché américain ne s'ouvre que très progressivement au Mexique ; l'Europe devrait s'en inspirer ; toutefois les pays de l'ex-URSS, en raison de l'absence totale de marché organisé et des dérives que l'on y constate, relèvent davantage de solutions de type "Plan Marshall".

A **M. Louis Boyer**, qui l'interrogeait notamment sur les rôles économiques comparés des collectivités territoriales en France et en Allemagne, **M. Jean Gandois** a précisé que la région -échelon d'intervention retenu par la

commission- ne disposait pas des pouvoirs nécessaires, et qu'il appartenait au législateur de l'en doter. Il a également reconnu que les entreprises, encouragées par l'existence des crédits peu coûteux, avaient longtemps privilégié l'investissement au profit de la main-d'oeuvre, allant même jusqu'à mesurer les gains de productivité en nombre d'emplois supprimés. Mais il a précisé que les solutions nationales ne pouvaient guère s'écarter des pratiques des autres pays développés.

En réponse à **Mme Hélène Missoffe**, **M. Jean Gandois** a développé sa conception de la gestion prévisionnelle des compétences, et a précisé qu'il reviendrait à la puissance publique d'arbitrer entre les priorités en matière de développement des services dans les secteurs non concurrentiels.

**M. Jean Metzinger**, constatant le caractère général des difficultés liées aux déséquilibres des régimes de protection sociale et de retraite, s'est interrogé sur les limites du libéralisme et a observé que l'Europe sociale était maintenant appelée à soutenir l'espace financier ; en réponse, **M. Jean Gandois** a reconnu que le financement des retraites et de la santé pèserait lourd sur la compétitivité et qu'il n'existait pas actuellement de consensus sur les solutions à y apporter. Il a en outre précisé qu'il n'était pas partisan d'un nationalisme européen, mais qu'il convenait de donner à Bruxelles les moyens d'action nécessaires puisqu'il était exclu de revenir sur les compétences des institutions communautaires.

**M. Jean-Paul Hammann** l'interrogeant sur les risques de voir les entreprises s'approvisionner hors de la Communauté, à des coûts plus compétitifs, **M. Jean Gandois** a souhaité que les règles européennes soient claires, notamment en matière de propriété industrielle et de normes.

**A M. François Delga** qui estimait, citant l'exemple du Tarn, qu'en dépit des coûts élevés des matières premières locales, le cuir ou le charbon, il convenait de main-

tenir ces industries, **M. Jean Gandois** a répondu que la seule chance de préserver des industries lourdes en Europe était de les rendre compétitives et non de les maintenir pour des raisons sociales. **M. Charles Metzinger** a tenu à marquer sa réprobation sur ce point.

En réponse aux observations de **Mme Marie-Madeleine Dieulangard** sur les causes des délocalisations, notamment en matière de construction navale, les négociations du GATT et le protectionnisme, **M. Jean Gandois** a précisé que la commission du Plan n'avait pas mandat pour traiter l'ensemble de ces sujets. Il a cependant ajouté que, selon lui, toute négociation devait prendre en compte les contraintes de protection sociale et de l'environnement et les problèmes monétaires.

**M. Claude Huriet** a regretté que la compétitivité repose trop exclusivement sur l'augmentation des volumes de production et s'est interrogé sur la difficulté de contrôler les délocalisations de la production de services, ainsi que sur les conséquences des mesures protectionnistes sur l'aide au développement ; **M. Jean Gandois** a répondu qu'il ne voyait guère d'alternative à la référence au volume, le concept de productivité globale, qui pose un problème culturel important, étant encore loin de s'imposer. Il a également réfuté que les mesures de protection qu'il préconisait puissent être assimilées à du protectionnisme : les premières sont rendues nécessaires par le risque de rupture sociale qu'engendrerait une destruction du secteur industriel ; elles permettraient d'éviter une réaction protectionniste dangereuse. C'est dans ce cadre que devrait être conçue l'aide au développement.

En réponse à **M. José Balarello** qui s'inquiétait du développement de "l'externalisation" et des délocalisations de la production à l'étranger, et suggérait que l'Europe adopte des mesures calquées sur l'attitude américaine, **M. Jean Gandois** a reconnu qu'il y avait là un problème à traiter d'urgence, mais a constaté que l'Europe, contrairement aux Etats-Unis, ne constituait pas une nation interdisant ainsi que des secteurs entiers de

l'industrie puissent se mobiliser pour proposer une politique unitaire.

Enfin, en réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Jean Gandois** a affirmé qu'aujourd'hui l'amélioration de la qualité, qui pouvait représenter de 7 à 8 % du coût total d'un produit, était un élément déterminant, aussi important que le prix, du succès de ce produit.

La commission a ensuite entendu **M. Bernard Brunhes**, président du groupe "Emploi" institué dans le cadre de la **préparation du XIe Plan**.

Après avoir précisé que le groupe "Emploi" avait travaillé en étroite concertation avec la commission présidée par M. Jean Gandois, et qu'il avait limité sa réflexion à la "période d'emploi", pour en explorer les différentes formes, **M. Bernard Brunhes** a constaté qu'entre le début des travaux du groupe et aujourd'hui, l'attitude des entreprises, des élus et des salariés avait changé ; alors que tout était attendu de l'Etat, l'idée que l'emploi était l'affaire de tous s'est finalement imposée.

**M. Bernard Brunhes** a ensuite présenté les sept chapitres du rapport "Choisir l'emploi". Ceux-ci portent sur :

- l'amélioration de la compétitivité (cf. rapport "Compétitivité"), non par la recherche d'un salaire minimal, mais par l'élévation de la qualité et des qualifications dans le cadre d'une politique européenne ;

- la flexibilité de l'emploi. Citant l'exemple de la Suède, **M. Bernard Brunhes** a souhaité privilégier la flexibilité interne à l'entreprise. Cette mesure dépend de la capacité des partenaires sociaux à négocier ;

- le poids des charges sociales ; si celui-ci n'est pas déterminant pour les grandes entreprises, il l'est en revanche pour les petites qui se heurtent au coût des emplois peu qualifiés ; le groupe "Emploi" a donc proposé de réduire les charges sur les bas salaires ; cette mesure a été reprise par le Premier ministre sous la forme d'un

transfert de la charge des cotisations familiales sur le budget de l'Etat ;

- le développement des services : encore très insuffisants en France, ils ne doivent cependant pas recourir excessivement à l'automatisation. Ainsi, les services sociaux devraient recevoir une nouvelle impulsion par un allègement des contraintes administratives et le versement de prestations sous forme de chèques. Le développement des services dans le secteur privé, où existe néanmoins une demande potentielle solvable, suppose d'autres incitations ;

- l'instauration d'un lien entre l'école et l'entreprise afin d'éviter que les jeunes (dont le taux de chômage est de 25 %) ne soient livrés à eux-mêmes à la sortie de l'école. Pour **M. Bernard Brunhes** cette mesure est la plus importante ;

- la diminution de la durée du travail ; alors que la durée du travail a été réduite de 20 minutes par an entre 1950 et 1983, le processus est bloqué depuis dix ans. Il conviendrait donc de le relancer en privilégiant la négociation d'entreprise, sur incitation des branches. Toutefois, cette mesure se heurte à des oppositions patronales ;

- enfin, l'organisation du marché du travail ; actuellement trop centralisé et bureaucratique, le système devrait être déconcentré et unifié à l'échelon local, sans doute le bassin d'emploi.

Au cours d'un large débat, **M. Bernard Brunhes** a répondu aux questions des commissaires.

A **M. Paul Blanc** qui craignait que le développement des emplois de service ne pèse avant tout sur les finances locales et l'interrogeait sur le rôle des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), **M. Bernard Brunhes** a précisé qu'il situait plutôt les emplois de service dans le secteur privé où existe une demande solvable, et que l'abaissement des charges sociales serait un moyen de lutter contre le travail au noir qui "concurrence" ces emplois ; enfin, tout en reconnais-

sant l'efficacité de structures comme les PAIO ou les missions locales, il a jugé que celles-ci étaient révélatrices de l'absence de liens entre l'école et l'entreprise.

**M. Charles Metzinger** a demandé comment mettre en oeuvre les propositions du groupe "Emploi", notamment dans la perspective du marché européen, et par quelle mesure commencer. Pour le long terme, **M. Bernard Brunhes** a préconisé de relier l'école à l'entreprise ; pour le court terme, il a mis l'accent sur la création d'emplois dans les services et la réduction des charges sur les bas salaires ; mais il a averti que rien ne pourrait se faire sans un redressement de la situation économique.

Interrogé par **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, sur l'instauration d'un "SMIC Jeune", **M. Bernard Brunhes** a indiqué que cette solution avait été écartée car elle était contraire à la philosophie du groupe "Emploi" qui préconisait une augmentation des qualifications, et parce qu'elle aurait nécessité un abaissement difficile des revenus de remplacement. En revanche, les périodes de formation n'ont pas à être rémunérées sur les mêmes bases.

**M. Louis Althapé** a fait observer que les contrats emplois solidarité ou les contrats de qualification répondaient déjà à ces propositions. Il a également considéré que l'organisation actuelle du service de l'emploi n'était pas satisfaisante. En réponse, **M. Bernard Brunhes** a rappelé les nombreuses mesures d'insertion regroupées sous le nom, mal choisi, de traitement social du chômage, et a déploré l'absence de gestion prévisionnelle des emplois de la part des entreprises.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** s'est interrogée sur l'utilité de créer des services polyvalents d'aide aux personnes, sur la concurrence que font les entreprises d'insertion, aidées par les pouvoirs publics, aux petites entreprises, sur la nécessité d'unifier les services de l'emploi et sur le rôle que pourraient jouer les comités de bassin d'emploi.

**M. Bernard Brunhes**, en réponse, a considéré que l'usage de "chèques-prestation" faciliterait la création de structures polyvalentes d'aide aux personnes ; il s'est déclaré partisan des entreprises d'insertion qui constituent des lieux d'accueil irremplaçables pour certaines catégories de personnes ; enfin il a rappelé qu'il était partisan, comme cela se fait avec succès en Suède (la fermeture des chantiers navals en a été l'illustration) du regroupement des services de l'emploi sous la responsabilité d'une seule personne -une sorte de "préfet du travail".

**M. Jacques Machet** ayant regretté que les pratiques d'insertion dans l'agriculture n'aient pas été citées dans le rapport, **M. Bernard Brunhes** a reconnu cette omission tout en précisant que l'emploi dans les zones rurales avait été abordé sous l'angle de la polyactivité et du maintien des services publics.

Enfin, en réponse à **MM. Jean-Pierre Fourcade, président et José Balarello**, qui évoquaient le nécessaire développement de l'apprentissage, **M. Bernard Brunhes** a rappelé la mauvaise image de ce mode de formation, qu'il conviendrait de modifier, à l'instar d'ailleurs de la région Ile-de-France.

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

**Lundi 10 mai 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - Réunie en présence de **M. René Monory, Président du Sénat**, la commission a procédé à l'audition de **M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget**, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1993.

**M. Christian Poncelet, président**, a relevé que la présence du Président du Sénat soulignait l'importance de cette réunion, puis il a remercié le ministre d'avoir accepté de venir présenter le projet de loi de finances rectificative le jour même de son adoption par le Conseil des ministres.

**M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget**, a tout d'abord souhaité rendre hommage à la mémoire de **M. Pierre Bérégovoy**.

Puis il a souligné l'importance de ce collectif, première étape d'un effort d'assainissement financier qui doit s'inscrire dans le temps. Il a d'ailleurs annoncé que le projet de loi quinquennale organisant la nécessaire réduction du déficit budgétaire serait présenté la semaine prochaine.

Dans ce contexte général, **M. Nicolas Sarkozy** a indiqué que le projet de loi de finances rectificative poursuivait deux objectifs immédiats : rebâtir la loi de finances initiale afin d'enrayer la dérive du déficit, et trouver les moyens permettant de soutenir l'emploi.

Le premier objectif s'explique par l'état de dégradation des finances publiques. Le ministre a ainsi précisé que le déficit réel du budget de l'Etat était actuellement sur une tendance de 333 milliards de francs, soit le double du chiffre prévu en loi de finances initiale. Alors que les

recettes s'avèrent inférieures de 124 milliards de francs aux évaluations primitives, 44 milliards de francs de crédits supplémentaires doivent être dégagés pour corriger les sous-estimations de dépenses apparues sur certains postes, tels la charge de la dette (14 milliards), les contrats emploi-solidarité (7 milliards) et la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles (3,9 milliards).

Evoquant la situation des comptes sociaux, **M. Nicolas Sarkozy** a fait valoir qu'en l'absence de mesures correctrices, le déficit cumulé du régime général de sécurité sociale atteindrait 100 milliards de francs à la fin de l'année, ce qui correspond environ à un mois de prestations. Il a relevé qu'une telle perspective contraignait le Gouvernement à agir dans l'urgence et à proposer un relèvement de 1,3 point de la contribution sociale généralisée (CSG) afin d'apurer le passé. Le ministre s'est toutefois élevé contre la démarche qui consiste à accroître de façon régulière les prélèvements, et a annoncé que l'effort demandé aux assurés s'accompagnerait très rapidement d'une série de mesures d'économies substantielles.

Puis, **M. Nicolas Sarkozy** a souligné que le collectif se caractérisait également par une réduction de 16 milliards de francs du déficit budgétaire, ce résultat étant atteint grâce à un relèvement de la taxe sur les alcools et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Il a fait remarquer que le Gouvernement avait ainsi souhaité marquer sa ferme volonté de s'engager dans la voie d'un rééquilibrage progressif des finances publiques.

Abordant ensuite le second volet du collectif, le ministre du budget a alors présenté les diverses mesures regroupées dans le plan de soutien à l'emploi. Il a indiqué que l'ensemble de ces dispositions, dont le coût représente plus de 20 milliards de francs, se trouvaient intégralement financées par des économies budgétaires, cet effort de rigueur épargnant toutefois les domaines prioritaires que sont l'intérieur, la justice, l'aménagement du territoire, la politique de la ville et les interventions dans le domaine de la santé.

La marge de manoeuvre ainsi dégagée peut alors être consacrée à quatre axes d'interventions :

- l'aide en faveur du logement et des travaux publics qui se concrétise par des mesures de nature budgétaire, tel un aménagement des prêts PAP, mais aussi par quatre dispositions fiscales : une exonération de droits de mutation pour les achats de résidence principale, une possibilité d'imputation des déficits fonciers sur le revenu global, le relèvement à 10 % de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, et enfin une majoration de 25 % du plafond des dépenses prises en compte dans le cadre de la réduction d'impôts pour grosses réparations ;

- l'aide en faveur des entreprises, et plus particulièrement pour les plus petites d'entre elles, qui connaissent actuellement d'importants problèmes de trésorerie. Elle se traduit essentiellement par la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les modalités envisagées pour cette opération permettant de rembourser immédiatement l'avance de trésorerie consentie par 2 millions de petites entreprises, mais s'accompagne également d'un nouvel allègement des droits de mutation exigibles lors de la cession d'un fonds de commerce ;

- des incitations au développement de l'épargne longue investie dans les entreprises, qui prennent la forme d'une exonération d'impôt de bourse pour les petites transactions et d'une exonération de plus-value pour les produits dégagés à la suite de cession de part de SICAV monétaire, lorsque ces sommes sont immédiatement réinvesties sur un plan d'épargne en action ;

- enfin, un effort important en faveur de la réinsertion professionnelle des personnes les plus en difficulté au regard de l'emploi, grâce à un abattement sur les cotisations d'allocations familiales dues sur les rémunérations inférieures à 1,2 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance.

Concluant son propos, **M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget**, a estimé que le projet de loi de finances rectificative traduisait le souci de faire la vérité sur la situation des finances de l'Etat, sans esprit de polémique, mais qu'il avait également pour vocation de préparer l'avenir en enrayant la spirale des déficits et en donnant la priorité à l'emploi.

A l'issue de cette présentation, **M. Christian Poncelet, président**, a précisé que les obligations du ministre ne permettraient pas d'organiser immédiatement un débat, et que celui-ci aurait donc lieu lors d'une prochaine audition. Il s'est toutefois interrogé sur les possibilités de compensation par l'Etat des nouvelles pertes de ressources supportées par les collectivités locales du fait des dispositions proposées par le collectif.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a tout d'abord relevé que la crise économique actuelle s'explique essentiellement par la faiblesse de la demande et s'accompagne d'une accumulation d'épargne de précaution. Il s'est alors interrogé sur les moyens susceptibles de modifier ses comportements. Il s'est en outre réjoui des mesures proposées en faveur des petites entreprises qui traversent actuellement une période extrêmement difficile.

En réponse à ces interventions, **M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget**, a indiqué que les éventuels transferts de charge sur les collectivités locales devaient être opérés dans la transparence.

Il a fait valoir que les mesures proposées dans le collectif devraient inciter l'épargne à se réorienter vers les logements, et donc vers un secteur créateur d'activité. Il a estimé que, destinée à répondre à une situation exceptionnelle, l'augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) pourrait avoir un caractère provisoire, et que, compte tenu des autres dispositions contenues dans le projet de loi, elle n'aurait pas d'effet pénalisant sur la croissance. En conclusion, il a rappelé que le Gouvernement devait avant tout redonner confiance aux français.

**Mardi 11 mai 1993 - Présidence de M. Jean Cluzel, vice-président.** La commission a procédé à l'audition de **M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur la situation de l'emploi et ses incidences financières.**

Le ministre a souligné le caractère inéluctable de la progression du chômage en 1993, le niveau mensuel des licenciements économiques étant passé de 25.000 à 30.000 par mois jusqu'en septembre 1992, à 45.000 par mois depuis octobre, les régions les plus touchées étant l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes.

Compte tenu des effectifs concernés par les diverses mesures de la politique de l'emploi, ce sont en fait 4.300.000 personnes qui sont frappées par le sous-emploi.

**M. Michel Giraud** a indiqué que le collectif budgétaire devrait permettre de financer le reliquat des programmes des contrats emploi-solidarité de 1992 et la prise en charge de 250.000 contrats supplémentaires en 1993, à hauteur de 6,6 milliards de francs.

Par ailleurs, le collectif comporte également une ouverture de crédits de 4,5 milliards de francs au budget des charges communes destinée à financer l'exonération de cotisations patronales au titre de la branche famille, à 100 % pour les salaires mensuels inférieurs à 1,1 fois le SMIC et à 50 % pour les salaires compris entre 1,1 et 1,2 fois le SMIC.

**M. Michel Giraud** a ensuite exposé la situation financière de l'UNEDIC, caractérisée par un déficit prévisionnel de 36 milliards de francs en 1993, accompagné par un recours à des prêts bancaires qui ne pourront empêcher une rupture de trésorerie du régime d'assurance chômage au mois de juin prochain. Le ministre a insisté sur l'appui qu'apporterait l'Etat à la négociation s'ouvrant à l'UNEDIC entre les partenaires sociaux.

En réponse à **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**, **M. Michel Giraud** a expri-

mé sa volonté de faire considérer par les entreprises les licenciements comme une solution ultime, et d'améliorer le plus possible les plans sociaux, quel que soit leur stade d'exécution.

A une question de **M. Paul Girod**, le ministre a insisté sur le faible contenu en emplois de la croissance française, qui s'explique notamment par un rattrapage de productivité opéré après le premier choc pétrolier.

Par ailleurs, **M. Michel Giraud** a rappelé qu'un projet de loi quinquennale sur l'emploi serait discuté à l'automne prochain et que ce texte comporterait trois volets :

- un encouragement aux créations d'emplois,
- une refonte de l'organisation du travail,
- une approche plus cohérente de la formation qui souffre aujourd'hui d'une très grande dispersion.

Répondant aux questions de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, **M. Michel Giraud** est convenu de la nécessité d'adopter une position communautaire cohérente vis-à-vis des délocalisations d'emplois, de l'intérêt de revoir les règles présidant au G.A.T.T. et d'étudier la possibilité d'instituer des systèmes de quotas régionaux d'importations.

Le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle a ensuite insisté sur le contenu en emplois de la relance du secteur du bâtiment, et a souligné l'effort fait pour gommer l'effet de seuil de l'exonération de charges sociales sur les bas salaires.

En réponse à **M. Claude Belot**, le ministre a affirmé sa volonté de lutter contre les inscriptions abusives à l'Agence nationale pour l'emploi, ainsi que contre les diverses formes d'économie souterraine. Il a souhaité pouvoir aborder la question des responsabilités en matière d'emploi des collectivités locales dans un cadre de discussion institutionnelle.

Répondant aux questions de **M. Robert Vizet**, **M. Michel Giraud** a insisté sur la nécessité d'alléger les prélèvements obligatoires afin de donner à l'économie française toutes les capacités de création d'emplois.

En réponse à **M. François Trucy**, le ministre a souligné l'intérêt d'instaurer une véritable transparence dans la comparaison entre pays européens, afin d'aborder la mise en place d'un volet social de la Communauté.

Répondant à une question de **M. René Trégouët**, **M. Michel Giraud** a reconnu l'intérêt d'une discussion sur l'annualisation des salaires dans certaines entreprises.

En réponse à **M. Camille Cabana**, le ministre a estimé que les mesures d'allègement des charges sociales concerneraient 75 % des entreprises et 3,5 millions de salariés.

Sur une question de **M. Jean Clouet**, **M. Michel Giraud** a insisté sur les obstacles culturels existant en France vis-à-vis de l'expatriation.

Enfin, répondant à une question de **M. Henri Goetschy**, le ministre a exprimé le souhait d'unifier le service public de l'emploi, de déconcentrer les actions de formation des adultes et de décentraliser la formation professionnelle des jeunes en direction des régions.

**Mercredi 12 mai 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a tout d'abord procédé à la **désignation** de plusieurs **rapporteurs spéciaux**. Elle a ainsi nommé :

- **M. Jacques Sourdille**, rapporteur spécial du budget de l'aménagement du territoire ;

- **M. Camille Cabana**, rapporteur spécial du budget de la culture ;

- **M. Ernest Cartigny**, rapporteur spécial du budget annexe de l'aviation civile et des crédits du transport aérien et de la météorologie ;

- **M. Philippe Marini**, rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor.

Puis la commission a désigné **M. Jacques Sourdille** pour occuper le siège de **M. Geoffroy de Montalembert**, décédé, au sein de la **mission commune d'information** chargée d'étudier les problèmes de l'**aménagement du territoire** et de définir les éléments d'une **politique de reconquête de l'espace rural et urbain**.

La commission a ensuite entendu le compte rendu de **M. Henri Collard** sur son mandat de représentant du Sénat au sein de la **commission financière spéciale chargée de vérifier les comptes et de contrôler la politique financière** menée depuis 1982 par la **Fondation nationale de transfusion sanguine**.

Dans un propos liminaire, **M. Henri Collard** a rappelé que la commission financière spéciale, instituée par l'article 47 de la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social, était composée de deux conseillers d'Etat, de deux conseillers maîtres à la Cour des Comptes et de cinq parlementaires. A cet égard, il a précisé que le Sénat y était représenté par **M. Jean Chérioux**, depuis démissionnaire, et par lui-même. Il a, par ailleurs, indiqué que les travaux de cette commission, limités législativement à six mois, s'étaient déroulés de septembre 1992 à mars 1993.

Avant d'exposer les principales conclusions de la commission financière spéciale chargée de vérifier les comptes et la politique financière de la **Fondation nationale de transfusion sanguine**, **M. Henri Collard** a tenu à faire part de ses observations personnelles sur l'organisation et le fonctionnement de cette instance. Il a notamment regretté, d'une part, le caractère irrégulier et quelque peu désorganisé de ses premières réunions et, d'autre part, un manque de moyens matériels limitant les investigations de cette commission à l'analyse des rapports établis par les commissaires aux comptes de la **Fondation nationale**

de transfusion sanguine et des procès-verbaux des réunions de son conseil d'administration.

**M. Henri Collard** a donc jugé utile, sinon indispensable, de pouvoir compléter les conclusions de la commission financière spéciale avec celles de l'enquête diligentée par la Cour des des comptes, sur le même sujet.

Ayant rappelé les principes généraux d'organisation du système transfusionnel français dans les années 1980, **M. Henri Collard** a ensuite indiqué que l'examen de la gestion de la Fondation nationale de transfusion sanguine révélait essentiellement les échecs d'une stratégie industrielle et d'une politique de diversification mal maîtrisées. Cherchant notamment à faire face au double défi de l'ouverture des frontières européennes et de l'essor des biotechnologies, cette Fondation a ainsi entrepris de se transformer en une entreprise multiforme, compétente dans le domaine du sang et des biotechnologies, tant en France qu'à l'étranger.

**M. Henri Collard** a précisé que cette transformation s'était articulée autour de trois objectifs principaux, à savoir le développement de l'outil industriel de la Fondation, la recherche de partenaires étrangers, et la création de sociétés à forme commerciale regroupées au sein d'un holding.

S'agissant tout d'abord du développement de l'outil industriel de la Fondation nationale de transfusion sanguine, **M. Henri Collard** a souligné que celui-ci avait nécessité la mise en oeuvre d'une ambitieuse politique d'investissement dont le coût total est évalué à plus de 600 millions de francs pour la période 1981 - 1991. Il a précisé que, pour les seules années 1987 - 1991, et compte tenu d'investissements financiers s'élevant à 219 millions de francs, ces investissements, d'un montant de 415 millions de francs, avaient été financés par des subventions publiques (102,2 millions de francs), des cessions d'actifs et de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (97 millions de francs), un endettement à moyen et long terme (111 mil-

lions de francs) et des crédits à court terme (106,3 millions de francs).

D'une manière générale, **M. Henri Collard** s'est interrogé sur la justification d'investissements aussi importants compte tenu, d'une part, des surcapacités déjà constatées en matière de fractionnement au niveau national et, d'autre part, des perspectives offertes par les biotechnologies quant à la fabrication de produits de substitution aux produits sanguins.

**M. Henri Collard** a également souligné que, parallèlement au développement de cet outil industriel, la Fondation avait cherché à diversifier et à internationaliser ces activités. Illustrant son propos à l'aide de l'exemple concret de la société Curative Technologie SA, filiale commune de la Fondation nationale de transfusion sanguine et de la société américaine Curative Technologies INC, il a estimé que cette politique de diversification avait été mal maîtrisée et avait entraîné, sur la base d'études fragmentaires, la conclusion d'engagements coûteux pour la Fondation.

Par ailleurs, **M. Henri Collard** a indiqué que la même appréciation défavorable pourrait être portée sur les résultats de la stratégie de groupe menée par la Fondation nationale de transfusion sanguine à partir de la seconde moitié des années 1980. Cette stratégie, à laquelle ne s'était apparemment pas opposé le ministre de la santé, avait en effet abouti à une nouvelle structure organisée autour de deux pôles distincts, à savoir :

- d'une part, les activités transfusionnelles de base demeurant en dehors du secteur commercial ;
- d'autre part, la création d'un ensemble d'activités commerciales regroupées au sein du Holding "Espace-Vie", dont le capital était contrôlé à 99,9 % par la Fondation.

**M. Henri Collard** a souligné que la plupart des filiales acquises ou créées à cette occasion n'avaient pas joué le rôle qui leur était dévolu, et que la mobilisation des importants capitaux nécessaires à la constitution des par-

ticipations ou au soutien des filiales avait incontestablement contribué à la dégradation de la situation financière de la Fondation nationale de transfusion sanguine. A cet égard, il a précisé que les actifs financiers de cette Fondation, soit 1,7 million de francs en 1987, avaient progressé rapidement pour atteindre 76,3 millions en 1988, 205,2 millions en 1990, et 217,4 millions de francs en 1991. Parallèlement, il a mis en évidence l'évolution préoccupante de son endettement dont le montant total, soit 322 millions de francs au 31 décembre 1991, était presque égal à celui de ses capitaux propres (327,6 millions de francs).

En conclusion, **M. Henri Collard** a toutefois jugé nécessaire d'ajouter que la responsabilité de cette situation et de ces échecs n'étaient pas uniquement imputables aux responsables de la Fondation nationale de transfusion sanguine, mais découlait également de l'inorganisation du système transfusionnel français au cours de la période considérée et de l'absence d'une véritable tutelle des ministères compétents sur les organismes de transfusion sanguine.

A l'issue de cet exposé, **M. Christian Poncelet, président**, a rappelé qu'il avait déjà officiellement demandé à **M. Pierre Arpaillange, Premier Président**, puis à **M. Pierre Joxe**, qui lui a succédé, communication des conclusions de l'enquête diligentée par la Cour des Comptes sur la gestion et la politique financière de la Fondation nationale de transfusion sanguine. Il a précisé que cette enquête, réalisée à la propre initiative de la Cour et portant sur une Fondation, n'était soumise à aucune obligation légale de publicité. **M. Christian Poncelet, président**, a toutefois affirmé sa volonté de réitérer la demande de la commission d'être rendue destinataire de ce rapport.

**M. Jacques Sourdille** a ensuite rappelé les difficultés auxquelles il s'était lui-même heurté en sa qualité de président de la commission d'enquête du Sénat sur le système transfusionnel français. Par ailleurs, il a souligné, parmi les multiples causes du drame de la contamination

transfusionnelle, le rôle joué par la forte demande des hémophiles en faveur de nouveaux produits sanguins, faciles d'utilisation, et améliorant sensiblement leurs conditions de vie. Il a également regretté la persistance de certains préjugés et de certains aveuglements susceptibles d'entraver la lutte indispensable contre la propagation de l'épidémie du Sida.

**M. Ernest Cartigny** s'est également inquiété de l'ampleur de cette épidémie. Il s'est, en outre, interrogé sur la prise en compte effective de cette menace dans la pratique médicale quotidienne.

**M. Paul Loridant** a rappelé que l'important centre de fractionnement dépendant de la Fondation et du centre national de transfusion sanguine était installé depuis 1977 sur le territoire de la commune des Ulis dont il est le maire. Il a indiqué que les organisations représentatives du personnel l'avaient alerté sur les conditions de gestion et sur les conflits constatés au sein de cet établissement mais qu'il n'avait pu, en tant qu'élu, appréhender ces problèmes dans toute leur réalité et leur acuité. En outre, il a précisé que le centre des Ulis était présenté comme un établissement modèle et accueillait, à ce titre, de nombreuses manifestations ou visites officielles. Déplorant les carences des autorités de tutelle, **M. Paul Loridant** a également avoué sa préoccupation concernant l'avenir de cet établissement et des 600 personnes qui y travaillent. Il a conclu son propos en soulignant la légitimité démocratique du contrôle de l'Etat sur les activités des entreprises ou des organismes publics.

**M. Maurice Blin** a précisé que la commission des affaires sociales du Sénat avait, à l'occasion d'une enquête sur le système hospitalier américain, pu prendre connaissance d'évaluations préoccupantes quant à la progression prévisible des coûts liés à l'épidémie du Sida aux Etats-Unis.

**M. Jacques Chaumont** a indiqué que d'incontestables progrès avaient été récemment accomplis en ce qui

concerne la prise en charge, par la sécurité sociale, des surcoûts supportés par certains hôpitaux en raison du Sida. Par ailleurs, il s'est interrogé sur une éventuelle insuffisance des moyens humains, financiers et administratifs actuellement mobilisés au titre de la recherche contre le Sida.

**M. Emmanuel Hamel** a demandé des précisions sur la nature exacte de l'enquête réalisée par la Cour des Comptes.

Répondant aux différents intervenants, **M. Henri Collard** a notamment précisé que :

- la forte demande des hémophiles en faveur de nouveaux produits sanguins, plus commodes d'utilisation, était effectivement une cause, parmi d'autres, du drame de la contamination transfusionnelle ;

- le risque était inhérent à toute pratique médicale ;

- le niveau et la vitalité de la recherche française dans le domaine du Sida n'avait rien à envier à celle conduite outre-Atlantique.

Enfin, la commission a désigné **M. Jacques Oudin** comme **rapporteur** de la **proposition de résolution** présentée, en application de l'article 73 bis du Règlement du Sénat, par lui-même et MM. Emmanuel Hamel, Roland du Luart et Louis Perrein, sur la **proposition de décision du Conseil** sur la **participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement** (n° E-53).

Par ailleurs, la commission a décidé, en application de l'article 73 bis, paragraphe 4, du Règlement du Sénat, de demander à la délégation du Sénat pour les Communautés européennes de lui donner son avis sur la proposition de décision du Conseil.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, REGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GENERALE**

**Mercredi 12 mai 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à la **nomination de M. Jacques Bérard** comme **rapporteur pour la proposition de loi n° 16 (AN)** tendant à réformer le **droit de la nationalité** (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale).

La commission a ensuite désigné **M. Guy Cabanel** pour faire partie de la **mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la Convention d'application de l'Accord de Schengen** du 14 juin 1985 en remplacement de M. Paul Girod.

Ont ensuite été désignés comme **candidats** appelés à assurer la représentation du Sénat au sein des **organismes extraparlimentaires** :

- **M. Raymond Bouvier** au sein du **Conseil national de la montagne**,

- **M. Alphonse Arzel**, comme **candidat titulaire**, et **M. Claude Pradille**, comme **candidat suppléant**, au sein du conseil d'administration du **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**.

La commission a ensuite procédé à des **auditions publiques sur le projet de loi constitutionnelle n° 231 (1992-1993)** portant **révision de la Constitution** du 4 octobre 1958 et modifiant ses **titres VII, VIII, IX et X**.

Elle a tout d'abord entendu **M. Louis Gondre, président de la commission d'instruction de la Haute Cour de justice.**

**M. Louis Gondre** a indiqué qu'il ne lui semblait pas nécessaire d'instituer deux juridictions distinctes pour juger le Président de la République et les membres du Gouvernement, même si la procédure est différente.

Il a considéré que le projet de loi constitutionnelle opposait la Haute Cour de justice, institution à dominante parlementaire et la Cour de justice, institution à caractère plus judiciaire.

**M. Louis Gondre** a déclaré que la responsabilité des membres du Gouvernement devait être d'abord politique et exceptionnellement pénale.

Après avoir rappelé que, dans les deux affaires portées devant la commission d'instruction de la Haute Cour de justice, le déclenchement d'une procédure par le Parlement avait été précédé, dans un cas, par une requête du procureur de la République, dans l'autre, par une pétition au Sénat, il a exposé que les propositions du comité consultatif et le projet de loi constitutionnelle modifiaient fondamentalement le mode de saisine de la Haute Cour de justice.

Au sujet d'une proposition du Gouvernement tendant à transférer à la commission d'instruction le pouvoir d'apprécier la recevabilité et le bien-fondé des plaintes ; il a estimé que ce dispositif se rapprocherait du droit commun, bien que la constitution de partie civile restât toujours, opportunément, interdite. Il a souligné que la réforme du mode de saisine comportait le risque de permettre des mises en causes continuelles de la responsabilité des ministres au point de perturber l'action du Gouvernement. Il a donc mis l'accent sur la nécessité d'instituer un filtre efficace des plaintes individuelles.

Il a considéré qu'il fallait éviter, en tout état de cause, de renvoyer les membres du Gouvernement devant les juridictions de droit commun. Quant à la structure actuel-

le de la Haute Cour de justice, elle pourrait être maintenue au motif que la responsabilité des ministres doit être avant tout politique et partant, relève essentiellement de l'appréciation d'autorités politiques. Après avoir évoqué la possibilité d'envisager de créer une infraction particulière pour les ministres qui fût l'équivalent de la haute trahison dans le cas du Président de la République, il a indiqué que l'élaboration d'une définition suffisamment précise de ladite infraction poserait des difficultés d'ordre technique.

Il a estimé que le projet de loi constituait une voie moyenne, si tant est que l'on admet la nécessité de remettre en cause le droit en vigueur. Il a précisé qu'on aurait pu faire l'économie d'une révision constitutionnelle en modifiant simplement la loi organique afin de prévoir l'obligation pour le procureur de la République, saisi d'une plainte mettant en cause un membre du Gouvernement, de soumettre une requête au Parlement, lequel aurait conservé son pouvoir souverain d'appréciation.

**M. Louis Gondre** a ensuite évoqué l'intention, prêtée au Gouvernement, d'instituer au bénéfice des membres du Gouvernement une immunité pour les opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'est demandé si cette immunité permettrait d'exclure la diffamation et les injures.

Quant à la notion de mise en accusation actuellement utilisée par la Constitution, **M. Louis Gondre** a considéré qu'elle ne soulevait aucune difficulté, notamment au regard de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'association au sein de la formation de jugement de magistrats professionnels et de jurés parlementaires est apparue souhaitable à **M. Louis Gondre**. Il a considéré que le tirage au sort des jurés parlementaires sur une liste établie par le bureau de chaque Assemblée constituait une garantie d'impartialité.

Evoquant les conditions de majorité devant cette formation de jugement, il a estimé qu'elle devait être telle qu'elle inclût la majorité des parlementaires.

En ce qui concerne les voies de recours, **M. Louis Gondre** a estimé souhaitable de prévoir la possibilité d'un pourvoi en cassation contre l'arrêt de renvoi pris par la commission d'instruction ou contre l'arrêt de condamnation pris par la formation de jugement.

En conclusion, **M. Louis Gondre** a estimé que la réforme de la Haute Cour de justice ne devait pas occulter la nécessité de garantir la continuité de l'Etat.

**M. Charles de Cuttoli**, notant que le procureur général près la Cour de cassation aurait compétence pour saisir la commission d'instruction, s'est demandé si ce haut magistrat était inamovible et s'il pouvait recevoir des instructions de la part du garde des sceaux.

**M. Louis Gondre** a indiqué que le procureur général près la Cour de cassation n'exerçait pas l'action publique et qu'il ne se situait pas dans la hiérarchie du Parquet. Il a précisé qu'il ne recevait pas d'instructions du garde des sceaux. Toutefois, il a attiré l'attention sur le fait que, dans le cadre de la procédure devant la Haute Cour de justice, le procureur général exercerait l'action publique. Enfin, il a souligné que le procureur général n'était pas inamovible.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a déclaré qu'il convenait de distinguer les trois étapes de la procédure : la saisine, l'instruction et le jugement.

Il a estimé que toutes les critiques visaient les modalités de saisine de la Haute Cour de justice et que la difficulté résidait dans la nécessité de concilier la nécessaire protection des ministres contre le harcèlement procédural et le souci de permettre aux citoyens de mettre en cause la responsabilité pénale des ministres.

Il a donc considéré que le problème essentiel était d'instaurer un filtre. Il a jugé que cette tâche, loin d'être

confiée au seul procureur général près la Cour de cassation, devait être assumée par un organisme collégial. Il s'est demandé si cet organisme pouvait émaner de la commission d'instruction.

En ce qui concerne l'instruction, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a rappelé que la commission d'instruction avait le pouvoir de prononcer «s'il y a lieu» une décision de non-renvoi devant la Haute Cour de justice et qu'elle assumait donc aussi un rôle de filtrage. Il a demandé si le pourvoi en cassation ne devait être prévu que contre une décision de renvoi devant la formation de jugement ou bien aussi en cas de non-lieu.

Après avoir souligné l'extrême diversité des plaintes, **M. Louis Gondre** a fait remarquer que le procureur général près la Cour de cassation pourrait effectuer un premier tri pour éliminer celles qui seraient manifestement irrecevables en la forme ou infondées, tandis que celles articulant des griefs sérieux devaient être soumises à l'appréciation de la commission d'instruction quant à leur bien-fondé.

Concernant le pourvoi en cassation, **M. Louis Gondre** a estimé suffisant de l'instituer à l'encontre d'une décision de renvoi devant la formation de jugement.

**M. François Giacobbi** a souligné l'inutilité du doublement institutionnel. Quant à la majorité requise au sein de la formation de jugement, il a estimé qu'elle devait être telle qu'elle comprenne une majorité de parlementaires.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que la reconnaissance de pouvoirs équivalents aux deux Assemblées parlementaires dans la procédure de saisine de la Haute Cour de justice n'était pas sans susciter des difficultés du fait de la permanence d'une même majorité au sein du Sénat. Il a considéré que la solution la plus simple consisterait à rectifier, au besoin en y ajoutant deux virgules, le texte de la Constitution pour limiter la compétence exclu-

sive de la Haute Cour de justice au seul cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

**M. Louis Gondre** a fait remarquer que les ministres seraient alors renvoyés devant les juridictions de droit commun.

A une question de **M. Charles Lederman** sur l'éventualité d'un appel contre les décisions du procureur général près la Cour de cassation, **M. Louis Gondre** a répondu que l'appréciation du procureur général sur les plaintes devrait être limitée à l'aspect formel. Il a estimé en outre que l'on pouvait permettre au plaignant de s'adresser soit au procureur général soit à la commission d'instruction. Il a en outre souligné que la commission d'instruction avait toujours respecté la règle du contradictoire.

**M. Charles Lederman** a considéré que le tirage au sort des jurés parlementaires sur une liste établie discrétionnairement par le bureau de chaque Assemblée ne constituait pas une garantie d'impartialité.

**M. Louis Gondre** a répondu que les modalités de désignation des jurés parlementaires relevaient des attributions propres des Assemblées parlementaires et qu'il n'avait pas à exprimer d'opinion sur ce point.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat.**

Après avoir souligné que le comité consultatif avait eu pour préoccupation essentielle les relations entre le monde politique et les institutions judiciaires, il a indiqué que les modifications de la Constitution concernant la responsabilité pénale des ministres et celles relatives au Conseil supérieur de la magistrature n'étaient pas sans lien.

Après avoir rappelé qu'il n'était pas apparu nécessaire au comité consultatif de remettre en cause la tradition constitutionnelle en matière de mise en accusation du Président de la République pour haute trahison, **M. Marceau Long** a déclaré que les propositions relatives

à la responsabilité pénale des ministres constituaient un compromis. Il a jugé qu'en raison de l'incompréhension de l'opinion, il était devenu nécessaire de donner compétence à un organisme juridictionnel pour déclencher la procédure. En revanche, il a indiqué que, pour le jugement, il était paru possible de maintenir une participation des parlementaires mais dans le cadre d'une formation constituée sur le modèle bien connu de la cour d'assises. Il a précisé que le système d'élection à la proportionnelle n'était pas adapté à la désignation d'un petit nombre de jurés parlementaires et qu'il était donc préférable de retenir la formule du tirage au sort avec possibilité de récusation.

**M. Marceau Long** a déclaré que le système proposé sans rompre totalement avec le droit en vigueur, constituait un infléchissement vers le droit commun. Mais il a précisé que le comité consultatif avait toujours été persuadé du caractère inacceptable et impraticable de l'application pure et simple du droit commun, motif pour lequel la constitution de partie civile devait rester interdite, le filtrage des plaintes étant assuré par un organisme collégial.

Enfin, **M. Marceau Long** a jugé essentielle la présence de magistrats professionnels au sein de la formation de jugement.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a demandé si la tâche de filtrer devait être confiée à la commission d'instruction ou si elle pouvait l'être à une section de cet organisme. Il a également demandé s'il n'était pas possible d'instaurer une véritable mixité au sein de la formation de jugement, plutôt qu'un système inspiré de celui de la cour d'assises.

**M. Charles Lederman** s'est interrogé sur la possibilité de confier le jugement des membres du Gouvernement aux juridictions de droit commun, à partir du moment où aurait été institué un filtrage des plaintes. Par ailleurs, il a fait remarquer que, dans le projet de loi constitutionnelle, le procureur général près la Cour de cassation recevait seul les plaintes.

En réponse à **M. Charles Jolibois**, **M. Marceau Long** a considéré qu'il n'était pas souhaitable de confier l'appréciation de la recevabilité des plaintes à une section de la commission d'instruction, mais qu'en revanche, l'organisation interne des tâches au sein de la commission d'instruction pourrait permettre d'aboutir à un résultat analogue.

Il a indiqué qu'à titre personnel, il était favorable à la présence de juges parlementaires et professionnels au sein de la formation de jugement, plutôt qu'à l'institution d'un jury.

**M. Jacques Bérard** a indiqué que la responsabilité pénale des membres du Gouvernement était essentiellement d'essence politique, ce qui interdirait d'écarter totalement le Parlement de la procédure de saisine de la Haute Cour de justice. A cet égard, il s'est demandé s'il était possible de prévoir une intervention de parlementaires au stade du filtrage des plaintes.

**M. Marceau Long** a attiré l'attention sur le fait qu'il ne fallait pas mettre en oeuvre la responsabilité pénale des ministres dans le cadre du droit commun mais que les critiques du système actuel quant à la difficulté de la mise en accusation par le Parlement devaient être prises en compte.

**M. Marceau Long** a ensuite indiqué que la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, loin de constituer la clef de la solution de tous les problèmes de justice, avait surtout été considérée par le comité consultatif comme ayant une valeur symbolique.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a estimé que le texte proposé constituait en effet un simple toilettage de la Constitution.

Il s'est demandé si la modification de l'intitulé du titre VIII de la Constitution, qui est actuellement «De l'autorité judiciaire» et deviendrait «De l'indépendance de la magistrature», n'était pas un peu réductrice.

Après avoir évoqué le rôle du Président de la République comme garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, s'est ensuite interrogé sur l'opportunité de restituer la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature au garde des sceaux et de maintenir la désignation d'un conseiller d'Etat. Il a, en revanche, fait part de ses réserves quant à la présence d'un représentant du Conseil constitutionnel.

Enfin, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, a estimé que l'on pouvait songer à confier au Conseil supérieur de la magistrature un rôle consultatif sur les grands problèmes concernant la justice.

En réponse à ces questions, **M. Marceau Long** a déclaré que l'intitulé du titre VIII de la Constitution avait été modifié pour éviter le débat «politico-juridique» sur la distinction entre l'autorité judiciaire et le pouvoir judiciaire.

Il a jugé en outre nécessaire de réaffirmer que le Président de la République est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

En ce qui concerne la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature, **M. Marceau Long** a précisé que le Conseil d'Etat avait émis un avis différent de celui du comité consultatif, en se montrant favorable au maintien du garde des sceaux comme vice-président de droit.

Il a ensuite fait observer que la présence d'un conseiller d'Etat correspondait à une tradition dont le maintien lui a paru souhaitable.

Il a, en revanche, considéré que la désignation d'un représentant du Conseil constitutionnel constituait un précédent qui devait rester exceptionnel.

Enfin, il s'est montré réservé sur l'idée de confier un rôle consultatif au Conseil supérieur de la magistrature, car il a estimé que celui-ci ne pouvait s'ériger en autorité concurrente à celle du garde des sceaux.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a alors précisé sa conception du rôle consultatif qui pourrait être confié au Conseil supérieur de la magistrature, sans que l'avis sollicité par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat soit nécessairement publié.

**M. Marceau Long** est alors convenu de la possibilité d'admettre de telles consultations informelles et non publiques.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a alors demandé s'il était possible d'étendre la compétence du Conseil supérieur de la magistrature aux nominations et à l'avancement des magistrats du Parquet, et de faire du Conseil supérieur un organisme disciplinaire unique pour l'ensemble de la magistrature.

**M. Marceau Long** a indiqué que l'unicité complète du corps de la magistrature pouvait se heurter à des réserves importantes, d'autant qu'une loi récente avait créé la commission consultative du Parquet.

**M. Guy Allouche** n'a pas estimé concevable que l'affirmation de l'indépendance de la magistrature conduise à la suppression de tout contrôle de la part du peuple et de ses représentants élus.

En réponse à **M. Charles Lederman**, **M. Marceau Long** a précisé qu'il avait paru hors de question d'envisager de confier la présidence du Conseil supérieur de la magistrature à une autre autorité que le Président de la République et qu'il n'avait pas non plus été envisagé de prévoir l'élection du secrétaire général par le Conseil supérieur de la magistrature.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est demandé si le tirage au sort ne paraissait en définitive pas préférable à l'élection des représentants des magistrats, qui risquerait de nuire à leur indépendance.

**M. Marceau Long** a marqué sa faveur pour l'élection des représentants des magistrats par collègues.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Truche, procureur général près la Cour de cassation.**

**M. Pierre Truche** a indiqué que jusqu'à présent les membres du Gouvernement ne devaient être traduits devant la Haute Cour de justice que pour des faits très graves. Il a donc estimé que le rapprochement souhaité avec les procédures de droit commun constituait un authentique bouleversement. Il a considéré que la responsabilité pénale des ministres risquait d'être recherchée à toute occasion, notamment à propos de certains événements graves, pour lesquels la tentation serait grande de remonter la chaîne des responsabilités jusqu'au Gouvernement.

Il s'est demandé si l'on pouvait faire jouer la responsabilité pénale d'un ministre pour l'abstention d'un acte de Gouvernement.

Il a insisté en outre sur les difficultés dues à l'existence de plusieurs procédures parallèles mettant en cause plusieurs personnes occupant des responsabilités différentes devant les juridictions de droit commun. Il s'est demandé si les magistrats pouvaient être seuls maîtres du déclenchement de la procédure de mise en jeu de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, dans la mesure où les juges porteraient une appréciation purement juridique, alors que la décision du Parlement de mise en accusation était une décision non seulement juridique mais aussi politique au sens qu'elle prenait en compte les conditions spécifiques d'exercice du pouvoir exécutif. Il lui est en définitive apparu difficile d'admettre que des magistrats professionnels puissent porter une appréciation sur la conduite de l'action gouvernementale en décidant de l'engagement d'une procédure devant la Cour de justice.

Evoquant ensuite les voies de recours, **M. Pierre Truche** a estimé qu'on ne pouvait laisser la commission

d'instruction statuer sans qu'aucun recours soit possible au moins en cassation.

**M. Pierre Truche** s'est demandé si des magistrats de la Cour de cassation, laquelle a seulement à dire le droit, sont les mieux placés pour assurer l'instruction devant la Cour de justice et donc pour apprécier les faits et si le procureur général près la Cour de cassation, qui n'a pas l'exercice de l'action publique, est l'autorité la plus à même d'exercer l'action publique devant la Cour de justice.

Il s'est demandé si la Cour de cassation ne devrait pas plutôt assumer une fonction de contrôle sur une procédure qui serait conduite par le procureur général près la cour d'appel de Paris et la chambre d'accusation de cette cour.

En réponse à une question de **M. Charles Jolibois, rapporteur**, qui a partagé la crainte émise par le procureur général d'un risque important de dérive des poursuites devant la nouvelle Cour de justice, **M. Pierre Truche** a jugé tout à fait concevable de conserver son caractère parlementaire à la formation de jugement, laquelle pourrait toutefois être présidée par un magistrat professionnel susceptible d'apporter sa contribution à la mise en forme juridique de ses décisions.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** ayant demandé si l'abstention d'un vote pouvait être réprimée comme un acte accompli, **M. Pierre Truche** s'est interdit de répondre à cette question dans la mesure où une telle question pouvait se poser devant la Haute Cour de justice.

**M. Jacques Bérard** a estimé que, contrairement à ce qu'on pouvait penser, la révision constitutionnelle, loin de correspondre à une urgence absolue, était entreprise dans des conditions de trop grande précipitation.

**M. Guy Allouche** a fait part de sa crainte que les membres du Gouvernement ne soient mis en cause constamment.

**M. Charles Lederman** a considéré que le projet de loi constitutionnelle répondait à une attente et qu'il n'était pas possible d'en demander le retrait.

**M. Pierre Truche** a fait observer que le procureur général près la Cour de cassation ne serait pas saisi simplement de plaintes de particuliers, mais aussi de procédures en cours dans lesquelles apparaîtrait le souci de remonter jusqu'à la responsabilité du ministre.

Il a ensuite insisté sur la nécessité d'ouvrir des possibilités de recours contre les décisions de la commission d'instruction. En réponse à **M. Charles Jolibois, rapporteur**, il a notamment estimé tout à fait indispensable que le non-lieu prononcé par la commission d'instruction puisse faire l'objet d'un recours, le procureur général près la Cour de cassation ayant pu, quant à lui, requérir le renvoi.

**M. Bernard Laurent** a jugé inacceptable de permettre de sanctionner par la voie de la Cour de justice la gestion politique du Gouvernement. Mais il s'est demandé si la réforme proposée permettait vraiment de tels débordements et autorisait des magistrats professionnels à apprécier la politique conduite par un ministre.

**M. Jacques Larché, président**, a estimé que la difficulté venait du fait que la responsabilité politique du Gouvernement avait pratiquement disparu et n'était plus engagée qu'au moment des élections, ce qui remplaçait, au premier plan, la question de la responsabilité pénale éventuelle des ministres.

**M. Charles Lederman** a déclaré qu'un ministre ne devrait pas être renvoyé devant la Haute Cour de justice pour mauvaise gestion.

**M. François Giacobbi** a déclaré que les ministres n'étaient pas des justiciables ordinaires et a estimé que la remise en cause du système actuel soulevait de graves difficultés.

**M. Maurice Ulrich** a attiré l'attention sur les difficultés résultant de la conduite d'informations parallèles

devant les juridictions de droit commun et devant une juridiction spécifique pour les ministres.

**M. Pierre Truche** a indiqué en effet que des contradictions pouvaient surgir. Il s'est demandé si alors la commission d'instruction de la Haute cour de justice ne devait pas aussi statuer à l'égard des co-auteurs ou des complices des membres du Gouvernement.

Pour **M. Charles Lederman**, l'application du droit commun serait de nature à résoudre cette difficulté.

Abordant ensuite la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, **M. Pierre Truche** a indiqué que l'on ne devait pas pouvoir suspecter les nominations des magistrats du parquet.

**M. Pierre Truche** a considéré que le projet de loi constitutionnelle, en ne mentionnant pas le Parquet dans le texte de la Constitution, avait évité le grand problème actuel en débat au sein de la magistrature.

Il a estimé que, si le Conseil supérieur de la magistrature devait se prononcer sur les nominations des magistrats du Parquet et en matière de discipline à leur égard, il faudrait alors créer deux sections en son sein.

Il a indiqué qu'il ne verrait aucun inconvénient à ce que le Conseil supérieur de la magistrature intervienne en matière disciplinaire, à condition que la décision rendue s'impose au ministre de la justice.

En revanche, en ce qui concerne les nominations, **M. Pierre Truche** a estimé difficile d'aligner sur ce point la situation des magistrats du Parquet sur celle des magistrats du Siègre, du fait même que le principe de l'inamovibilité n'existe qu'au profit de ces derniers.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est demandé si les importantes différences de statut entre les magistrats du Siègre et les magistrats du Parquet ne rendaient pas difficiles les passerelles entre le Siègre et le Parquet.

**M. Pierre Truche** s'est déclaré favorable au maintien de la mobilité entre le Siègre et le Parquet. Il a enfin

affirmé que les membres du ministère public pouvaient apprécier l'opportunité des poursuites et disposaient d'une liberté pleine et entière de parole à l'audience parce qu'ils étaient des magistrats à part entière.

La commission a enfin entendu **MM. Claude Pernollet et Valéry Turcey**, respectivement président et secrétaire général de l'Union syndicale des magistrats (USM).

**M. Claude Pernollet, président de l'USM**, a tout d'abord donné lecture de l'appréciation portée par l'un de ses prédécesseurs sur le Conseil supérieur de la magistrature, qui estimait que, sous la Cinquième République, le Conseil n'était plus que l'ombre de son prédécesseur et une institution vidée, car ne disposant pas du pouvoir de décider et n'exerçant que très rarement son pouvoir de proposition.

Il a ensuite précisé que la réforme du Conseil supérieur de la magistrature était l'axe principal de réflexion de l'USM depuis sa création. Il a également fait valoir l'urgence de cette réforme en rappelant que, depuis l'affaire des écoutes du Conseil supérieur de la magistrature, le public savait dans quelles conditions se faisaient les nominations de magistrats et connaissait l'existence des fiches établies par le secrétaire administratif et mentionnant les opinions politiques des candidats. Il a estimé qu'il était de ce fait clairement avéré que sous sa forme actuelle le Conseil supérieur de la magistrature ne garantissait pas l'indépendance des magistrats.

Il a également relevé que des sondages montraient que l'opinion publique était majoritairement convaincue que le monde politique avait une influence sur le cours de la justice.

Après avoir rappelé que le Président Valéry Giscard d'Estaing avait envisagé de réformer l'institution en 1974 et que l'actuel Président de la République avait, en 1981, inscrit cette réforme dans son programme électoral, il s'est réjoui de ce qu'un texte fût enfin soumis au Parlement.

Abordant l'examen du dispositif proposé, il a observé qu'une réforme du Conseil supérieur de la magistrature ne pouvant avoir seulement valeur de symbole, il convenait d'aller au-delà des deux innovations proposées par le projet de loi constitutionnelle en matière de composition et de désignation du Conseil supérieur de la magistrature, d'une part, de définition des pouvoirs de l'institution, d'autre part.

Il a rappelé que l'USM souhaitait réaffirmer l'unité du corps des magistrats et confier au Conseil supérieur de la magistrature la gestion, l'avancement et la nomination des juges du Siègre comme de ceux du Parquet .

En conclusion, il a évoqué les modèles italiens, espagnols et portugais qui lui ont paru beaucoup plus protecteurs de l'indépendance de la magistrature que le système français.

**M. Valéry Turcey, secrétaire général de l'USM**, a tout d'abord estimé qu'il convenait de parler de pouvoir judiciaire à l'instar de ce que retenaient les constitutions allemande, espagnole ou portugaise, puis il a exposé les propositions de l'USM.

S'agissant tout d'abord de la composition du Conseil supérieur de la magistrature, il a estimé que les magistrats membres du Conseil devraient être élus dans les mêmes conditions que les magistrats membres de la commission d'avancement car ce scrutin, qui n'était pas politisé, retenait comme circonscriptions les ressorts des cours d'appel et que les magistrats ainsi élus à la commission d'avancement étaient choisis par un collègue assurant la représentation la plus légitime des magistrats.

Il a ensuite écarté le Président de la République de la présidence du Conseil supérieur de la magistrature, après avoir observé que ni le Conseil constitutionnel, ni le Conseil supérieur de l'audiovisuel, ni le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel n'étaient soumis à ce lien régalien.

Il a en outre recommandé que, par voie de conséquence, le secrétaire administratif du Conseil supérieur de la magistrature, dont la fonction devrait être institutionnalisée, fût désigné par le Conseil et non plus par le Président de la République.

Evoquant ensuite les attributions du Conseil supérieur de la magistrature, il a estimé que celui-ci devait également être le garant de l'indépendance du Parquet et que la discipline, les nominations et l'avancement des magistrats du Parquet devaient relever de sa décision ou, à tout le moins, de son avis conforme. Cette unification ne lui a pas semblé remettre en cause l'indispensable subordination hiérarchique du Parquet justifiée par la nécessité d'une application homogène de la loi sur l'ensemble du territoire national.

Il a par ailleurs suggéré que le Conseil supérieur de la magistrature soit associé à l'élaboration du budget de la justice et établisse un rapport annuel public sur les conditions dans lesquelles est assurée l'indépendance de la justice.

Il a conclu son exposé en rappelant que l'organe ainsi réformé devrait être doté de moyens suffisants pour assumer ses fonctions et qu'il convenait, à cet effet, de mettre à sa disposition les services de la sous-direction de la magistrature de la Chancellerie ainsi que l'inspection des services judiciaires.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, s'est déclaré surpris qu'aucune observation n'ait été formulée quant aux moyens nécessaires à l'indépendance de la justice ni sur l'autorité que le Parquet devrait pouvoir exercer sur la police judiciaire. Il a ensuite souhaité que lui soit précisé le rôle envisagé pour le doyen du Conseil supérieur de la magistrature par rapport à la pratique actuelle ainsi que le cadre institutionnel envisagé pour les visites du Conseil dans les juridictions. Enfin, il a interrogé les représentants de l'USM sur la durée du mandat et la position

administrative des magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature.

En réponse à ces questions, **M. Claude Pernollet, président de l'USM**, a précisé que le débat portait pour l'heure sur le Conseil supérieur de la magistrature mais que son organisation n'en méconnaissait pas pour autant la nécessité de renforcer les moyens de l'institution judiciaire. Il a ensuite exposé que la plupart des magistrats ne percevaient le Conseil supérieur de la magistrature que comme une instance disciplinaire et que, mis à part les candidats aux plus hautes fonctions du Siège qui, en vue de leur promotion, rendaient visite aux membres du Conseil, ils n'avaient aucune relation avec cet organe.

**M. Valéry Turcey, secrétaire général de l'USM**, a rappelé les promesses électorales de la nouvelle majorité et a déclaré qu'il faisait confiance au Gouvernement pour accroître très sensiblement les crédits de la justice. Il a ensuite estimé qu'il fallait rattacher la police judiciaire à la justice, avant de recommander que le rôle actuellement tenu par le doyen du Conseil supérieur de la magistrature fût confié à un secrétaire général désigné par le Conseil en dehors de lui-même.

Enfin, il a précisé que la durée du mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature pourrait être fixée à quatre ans afin de respecter la périodicité des élections professionnelles, les membres magistrats devant être détachés dans ces fonctions afin de pouvoir s'y consacrer.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est réjoui qu'il y ait un large accord sur la nécessité de modifier le mode de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature. Il a enfin indiqué que les magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature étaient actuellement désignés par le Président de la République sur une liste de trois noms établie par le bureau de la Cour de cassation et que le Président de la République avait toujours choisi le premier de la liste.

La commission a terminé cette audition en échangeant quelques propos sur le phénomène syndical dans la magistrature et le régime d'incompatibilités applicable aux membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi ses auditions publiques sur le **projet de loi constitutionnelle n° 231 (1992-1993) portant révision de la Constitution** du 4 octobre 1958 et modifiant ses **titres VII, VIII, IX et X**.

Elle a d'abord procédé à l'audition de **M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice**.

A titre liminaire, le garde des sceaux a souligné qu'indépendamment d'autres mesures liées à la crise économique, le Gouvernement concevait cette révision constitutionnelle comme une réponse aux très fortes exigences éthiques exprimées durant la campagne électorale. Il s'est prononcé pour une révision limitée aux dispositions constitutionnelles relatives à la responsabilité pénale des ministres et à la justice en observant que cette seconde réforme, annoncée depuis plus de dix ans, n'avait jamais été entreprise.

Abordant les dispositions de la section III du projet de révision, le garde des sceaux a rappelé que la responsabilité politique des membres du Gouvernement s'ancrait dans une tradition constitutionnelle née en Grande-Bretagne au XIV<sup>e</sup> siècle et avait progressivement évolué depuis une responsabilité de type pénal jusqu'à une responsabilité de type politique. Il a mentionné, à cet égard, que la Haute Cour de justice de la V<sup>e</sup> République avait été organisée en réaction à la solution retenue sous la III<sup>e</sup> République, où la mise en oeuvre de la responsabilité des membres du Gouvernement ressortissait à la compétence exclusive des Assemblées. Ayant constaté que depuis 1958 la Haute Cour n'avait jamais réellement fonctionné, il a fait observer que la réhabilitation des hommes politiques dans l'opinion publique devait passer par la réaffirmation de leur

responsabilité, du fait qu'autorité et responsabilité constituaient à ses yeux un couple indissociable.

Il a estimé inutile de remettre en cause le mécanisme de responsabilité du Président de la République en cas de haute trahison. En revanche, le ministre d'État a considéré que l'image médiocre de la Haute Cour dans l'opinion publique résultait du fait que les ministres sont actuellement responsables pour des crimes de droit commun devant une juridiction d'exception uniquement actionnée par l'autorité politique. Pour remédier à ce système, il a jugé nécessaire de juridictionnaliser la Haute Cour et d'éviter, selon des méthodes restant à définir, qu'elle soit composée sur des bases exclusivement partisanses. Il lui a semblé souhaitable de rapprocher la composition de la Haute Cour de celle d'une cour d'assises dont les jurés seraient des parlementaires.

Le ministre d'Etat a insisté sur l'absolue nécessité de «filtres» évitant que l'action gouvernementale se trouve paralysée par le nombre excessif des plaintes.

Dans cette perspective, il a envisagé la possibilité d'introduire trois niveaux de filtres :

- le procureur général près la Cour de cassation, chargé de rejeter les demandes manifestement irrecevables ou infondées ;

- une commission composée de magistrats de la Cour de cassation, de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes ;

- la commission d'instruction elle-même.

Le ministre d'Etat, ministre de la justice, a enfin indiqué que le Gouvernement examinait la possibilité de déposer trois amendements tendant respectivement :

- à modifier la dénomination de la Cour de justice prévue par le projet de loi constitutionnelle, qui serait appelée «Cour de justice de la République» ;

- à conférer aux membres du Gouvernement une immunité analogue à celle des parlementaires pour les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions ;

- à mieux préciser la composition et les modalités de fonctionnement de la commission d'instruction.

**M. Jacques Larché, président**, est convenu des difficultés posées par cette révision constitutionnelle, dont les auditions effectuées par la commission, le matin même, montraient déjà la complexité à la fois politique et juridique.

Du fait de l'ouverture de l'accès du citoyen à la Cour de justice, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a estimé à la fois essentielle mais très difficile l'institution de filtres efficaces de nature à éviter tout « harcèlement » indu des ministres. Il a constaté à cet égard que les dispositions du projet de loi constitutionnelle étaient insuffisantes.

Il a souhaité connaître l'avis du Gouvernement sur l'attribution de la mission de filtrage à l'organe chargé de l'instruction, l'ouverture des voies de recours contre la décision finale de l'organe d'instruction de renvoyer ou de ne pas renvoyer l'affaire devant la formation de jugement et l'introduction de l'échevinage dans la composition de la formation de jugement.

S'agissant d'une juridiction aussi spécifique que la Haute Cour, comprenant des parlementaires, **M. Charles de Cuttoli** s'est interrogé sur le caractère approprié du terme « échevinage ». Le rapporteur a précisé qu'à son sens, ce terme recouvrait une formation de jugement associant aux parlementaires des hauts magistrats susceptibles d'y apporter les garanties juridiques de leur professionnalisme.

**M. Pierre Fauchon** a estimé que la réforme de la Haute Cour de justice transformerait radicalement la nature même de la responsabilité des ministres ; il a craint qu'appliqués aux membres du Gouvernement, les critères usuels de la responsabilité de droit commun ne conduisent à une banalisation excessive de la responsabi-

té ministérielle alors qu'elle doit demeurer d'ordre strictement politique et ne peut être pénale que dans des circonstances exceptionnelles. **M. Pierre Fauchon** a jugé indispensable de maintenir la présence des hommes politiques à tous les niveaux de la procédure, qu'il s'agisse des organes de filtrage, de la phase de l'instruction ou du jugement. Il a souhaité que la révision établisse clairement la distinction entre la responsabilité politique des membres du Gouvernement et le régime général de la responsabilité en droit.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** et **M. Charles Jolibois, rapporteur**, ont estimé qu'en l'espèce, le risque d'une telle confusion demeurait très hypothétique.

**M. Charles Lederman** a souhaité connaître l'opinion du garde des sceaux sur les mécanismes électifs ou de tirage au sort applicables à la composition de la Cour de justice. Il s'est interrogé sur la composition et le rôle exact de la commission chargée d'assurer le deuxième niveau de filtrage en faisant observer qu'une commission d'instruction n'avait pas vocation à assurer un troisième niveau de filtrage mais bien de rendre des décisions.

Se référant à la comparaison effectuée par le garde des sceaux entre la Cour de justice et une cour d'assises, **M. Charles Lederman** a souhaité connaître les règles de majorité applicables au sein de la formation de jugement. Il a enfin jugé indispensable d'assurer le caractère contradictoire de l'ensemble de la procédure, y compris devant l'organe de filtre, ainsi que d'instituer des voies de recours contre les décisions de renvoi devant la formation de jugement.

**M. Jacques Bérard** s'est associé aux questions des précédents intervenants. Il a par ailleurs souhaité que le ministre d'Etat précise la notion d'immunité d'opinion visée dans le projet d'amendement du Gouvernement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a exclu que des magistrats de la Cour de cassation puissent faire partie de la commission chargée d'assurer le filtrage, dès lors que les

recours contre ces décisions seraient portés devant la Cour de cassation.

**M. Jacques Larché, président**, a noté que toutes ces questions traduisaient une certaine perplexité de la commission et tournaient autour de trois axes :

- le degré exact de juridictionnalisation de la Cour de justice qui, selon le mot de Léon Blum, se trouverait «teintée de politique» ;

- les mécanismes de filtrage des plaintes et les recours susceptibles d'être formés contre les décisions de filtrage, ainsi que la possibilité ou non de confier ces recours à une formation émanant de la même instance d'origine que la commission de filtrage ;

- le degré de judiciarisation -partielle ou intégrale- de la formation de jugement.

En réponse à ces questions, **M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice**, a estimé que la réforme de la Haute Cour était un dossier très difficile mais surmontable.

Il a indiqué que compte tenu de la pression suscitée par certaines affaires en cours, le Gouvernement jugeait que la situation actuelle n'était «plus tenable» et souhaitait que la justice à l'égard des membres du Gouvernement puisse être administrée clairement et en toute indépendance. En revanche, il a exclu que la Haute Cour devienne un tribunal permanent de l'activité gouvernementale au point de remettre en cause le fonctionnement de l'Etat.

Excluant de maintenir le statu quo ou d'appliquer aux membres du Gouvernement le droit commun, le ministre d'Etat a estimé que le Gouvernement avait opté pour la voie médiane d'une «certaine judiciarisation». Une formation de jugement composée d'un président de chambre, de deux magistrats professionnels et de huit jurés parlementaires lui a paru représenter une formule équilibrée. Il a considéré qu'un seul niveau de filtre constituerait une

solution risquée, d'où une nécessité d'instituer une commission nouvelle mais non judiciarisée.

**M. Luc Dejoie** a estimé que la voie médiane évoquée par le garde des sceaux était attendue par l'opinion publique, et a souligné que le problème des voies de recours en constituait la difficulté essentielle.

S'agissant de l'immunité d'opinion, le garde des sceaux a indiqué qu'à son sens elle devait concerner les seules opinions émises par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions, dans les mêmes conditions que pour les parlementaires.

**M. Jacques Larché, président**, puis **M. Michel Dreyfus-Schmidt** ont fait observer que l'immunité parlementaire demeurait principalement liée au régime des sessions.

En réponse à la question de **M. Charles Lederman**, le garde des sceaux a indiqué que la majorité au sein de la formation de jugement relèverait le moment venu de la loi organique.

Le garde des sceaux a enfin indiqué que le débat demeurerait ouvert, notamment sur d'éventuels recours contre les décisions des organes de filtre ainsi que sur les modalités de composition de la formation de jugement, soit par voie élective à la représentation proportionnelle, soit par voie de tirage au sort ou selon une formule associant ces deux mécanismes. Il a toutefois précisé que la décision de la commission de filtrage ne revêtait pas de caractère juridictionnel et que la majorité requise pourrait être des deux tiers des membres de la Haute Cour de justice.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice**, a ensuite examiné la section II du projet de loi constitutionnelle relative à l'indépendance de la magistrature.

Il a rappelé que la nouvelle majorité avait pris des engagements électoraux en matière de réforme de l'institution judiciaire. Il a indiqué que l'axe constitutionnel de

cette réforme reposait d'une part sur une composition mieux adaptée du Conseil supérieur de la magistrature, d'autre part sur l'extension de ses compétences.

Le garde des sceaux a estimé que le Conseil supérieur de la magistrature pourrait être composé d'une part de membres tirés au sort parmi des listes élues au niveau des ressorts des cours d'appel, d'autre part de membres désignés. Il a en revanche admis les réserves à l'égard de la présence d'un membre du Conseil constitutionnel et a exprimé sa préférence pour la cooptation d'un juriste par les membres du Conseil supérieur de la magistrature eux-mêmes.

Il a considéré que la présidence du Conseil supérieur de la magistrature devait rester au Président de la République mais que sa vice-présidence pouvait être attribuée soit à un membre nommé par le Président de la République, soit à un membre élu par le Conseil supérieur lui-même, soit enfin au garde des sceaux. Du fait du renforcement de l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature, le garde des sceaux a indiqué que la préférence du Gouvernement allait à la vice-présidence par le garde des Sceaux.

Le garde des sceaux a enfin fait part des fortes manifestations d'unité qu'il avait ressenties au sein du corps judiciaire. Il n'a, à ce sujet, pas émis d'objection particulière sur l'extension de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature aux magistrats du Parquet, assortie de la suppression de l'actuelle commission consultative du Parquet.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a noté que le projet de loi constitutionnelle modifierait l'intitulé du titre VIII de la Constitution, en substituant à la notion d'autorité judiciaire celle d'indépendance de la magistrature.

Il s'est associé aux vœux du garde des sceaux de ne pas remettre en cause la présidence du CSM par le Président de la République. S'agissant du vice-président, il a estimé qu'un mécanisme de nomination risquait d'abou-

tir à la mise en place d'un «garde des sceaux bis» en cas de cohabitation. Il s'est dès lors prononcé pour l'attribution de cette fonction au garde des sceaux lui-même.

Il a souhaité qu'un éventuel élargissement de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature à la nomination et à la discipline des magistrats du Parquet ne soit pas interprétée comme la fin du pouvoir hiérarchique du garde des sceaux sur ces magistrats.

A titre personnel, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, s'est prononcé en faveur de la nomination, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, des présidents de tribunal de grande instance, au même titre que les conseillers à la Cour de cassation et les présidents de cour d'appel. Il a également souhaité que le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat puissent saisir le Conseil supérieur de la magistrature sur une question relative au fonctionnement de la justice. L'avis qui serait rendu ne lierait pas les pouvoirs publics mais permettrait de connaître l'opinion de la magistrature sur les problèmes qui peuvent la concerner.

**M. Charles Lederman** a interrogé le ministre d'Etat :

- sur les diverses formules susceptibles d'être retenues pour l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature ;

- en cas d'extension de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature aux magistrats du Parquet, sur le moment où le Conseil serait appelé à émettre un avis en ce qui concerne les nominations des membres du Parquet ;

- enfin sur les effets de la réforme quant au principe d'inéligibilité des magistrats du Siègre.

Rappelant au garde des sceaux que celui-ci se serait engagé à ne jamais donner d'instruction d'ouvrir ou de continuer des poursuites, **M. Charles Lederman** a considéré que le meilleur moyen d'assurer l'indépendance de la

magistrature serait de «couper le cordon» entre le pouvoir exécutif et les membres de l'autorité judiciaire. Il a considéré que cette démarche conduirait logiquement à supprimer le poste de magistrat chargé de l'ouverture des poursuites au ministère de la justice.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice**, a tenu à rectifier les propos évoqués par **M. Charles Ledermann** en soulignant qu'il n'avait jamais pris l'engagement de ne pas donner d'instruction d'ouverture de poursuites pénales. Le ministre d'Etat a ajouté qu'à ses yeux, la mise en oeuvre de la politique pénale nécessitait absolument que cette faculté soit préservée. Il a estimé que le garde des sceaux devait pouvoir exercer la plénitude de ses compétences en matière judiciaire et en assurer la pleine responsabilité devant le Parlement. En revanche, le ministre d'Etat a assuré que toutes les instructions données dans ce cadre seraient désormais écrites et versées au dossier.

Constatant que la commission consultative pour le Parquet n'avait pas fait l'objet de critiques particulières, **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, s'est interrogé sur la nécessité réelle d'étendre la compétence du Conseil supérieur de la magistrature aux membres du Parquet. Dans l'hypothèse de cette extension, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souhaité obtenir des précisions sur les modalités de la représentation des membres du Parquet au Conseil supérieur de la magistrature, et a jugé qu'il conviendrait en pareil cas de créer au sein de cet organe deux sections spécialisées. Il a par ailleurs estimé difficile de laisser les membres du Conseil supérieur de la magistrature cumuler leurs fonctions avec un poste en juridiction.

En réponse à ces différentes interventions, **M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué que le Gouvernement resterait ouvert, au cours du débat parlementaire, à toutes les propositions, comme l'éventuelle extension de la com-

pétence du Conseil supérieur de la magistrature aux membres du Parquet.

Il s'est déclaré hostile à un scrutin à la représentation proportionnelle dans un cadre national pour l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature et a exprimé sa préférence pour une désignation par tirage au sort sur une liste élue au niveau des cours d'appel, mieux à même d'assurer la sérénité au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

Après avoir remercié le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice, pour la clarté et la précision de ses explications, le **président Jacques Larché** a rappelé que toute révision constitutionnelle exigeait une réflexion approfondie, aussi bien des membres du Parlement que des membres du Gouvernement.

La commission a ensuite entendu **MM. Alain Terrail et Dominique-Henri Matagrin**, respectivement **président et secrétaire général de l'Association professionnelle des magistrats (APM)**.

**M. Alain Terrail, président de l'APM**, s'est félicité que l'indispensable réforme constitutionnelle du statut du Conseil supérieur de la magistrature soit enfin engagée, tout en souhaitant qu'elle fasse l'objet d'un examen parlementaire approfondi.

Il a ensuite insisté sur la nécessité de trancher le débat entre autorité judiciaire et pouvoir judiciaire, en faisant valoir que le projet de loi constitutionnelle ne parlait que de l'indépendance de la magistrature, terme qu'il a considéré comme ambigu. Il a estimé à tout le moins nécessaire de réaffirmer que la justice était une autorité, même s'il était de toute évidence préférable de revenir au concept d'un pouvoir judiciaire, non séparé de l'Etat mais procédant d'une légitimité distincte et dont la mission est de dire le droit.

Il a ensuite rappelé que le Conseil supérieur, qui est chargé d'assurer l'indépendance de la magistrature, devait être responsable de la gestion des carrières et de la disci-

plaine au sens large du corps judiciaire. Il lui a semblé que l'indépendance de cet organe ne devait pas pouvoir être soupçonnée et qu'il convenait, en conséquence, de prévenir toute irruption de la politique dans l'exercice de la justice ainsi que toute prépondérance d'un pouvoir syndical susceptible de dégénérer en corporatisme.

S'agissant de la composition du Conseil supérieur de la magistrature, **M. Alain Terrail** a tout d'abord admis le maintien de la présidence du Président de la République car celui-ci est le garant de la régularité du fonctionnement du Conseil supérieur, mais il a estimé que cette présidence ne devrait pas présenter un caractère permanent. Il a en revanche estimé qu'il n'était pas souhaitable que le garde des sceaux continue d'assurer la présidence de fait du Conseil dans la mesure où il était indispensable de couper le lien organique avec l'Exécutif. Il a souhaité en conséquence que le vice-président soit élu par le Conseil supérieur de la magistrature en son sein.

Le président de l'APM a ensuite tenu à rappeler le principe fondamental de l'unité du corps judiciaire qui impose de désigner un collège unique au sein duquel seraient tirés au sort les magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature. Il a estimé que ce collège devait être composé de magistrats désignés par chaque juridiction, l'importance relative des différents tribunaux et cours faisant l'objet d'une représentation pondérée. Il a enfin souhaité que deux représentants du Parquet viennent compléter les magistrats prévus par le projet de loi constitutionnelle. En contre-partie, il a suggéré que deux personnalités qualifiées supplémentaires soient nommées.

Pour ce qui concerne les membres non magistrats du Conseil supérieur de la magistrature, il a écarté, pour des motifs d'ordre pratique, la désignation par le Parlement à la majorité qualifiée et retenu finalement une désignation par les Présidents des deux Assemblées parlementaires, le Président de la République et, pour le conseiller d'Etat, l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

Abordant ensuite la définition des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, **M. Alain Terrail** a estimé que celui-ci devait être un organe de contrôle garant de l'indépendance de la magistrature mais qu'il n'avait pas vocation à assurer la gestion effective du corps.

Soucieux de ne pas remettre en cause l'organisation hiérarchique du Parquet, il a estimé qu'il convenait de limiter les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature à un avis simple en matière de nomination, d'avancement et de discipline des magistrats du Parquet. Pour mieux garantir l'indépendance du Conseil supérieur, il a en outre suggéré que celui-ci désigne son secrétaire administratif. Enfin, il a souhaité que le Conseil puisse recourir en tant que de besoin aux services de l'inspection générale des services judiciaires.

A **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, qui s'interrogeait sur le taux de syndicalisation des magistrats et sur les modalités d'élection du collège, **M. Dominique-Henri Matagrín** a indiqué que la majorité des magistrats n'adhérait à aucune organisation syndicale, et que l'élection devrait être réalisée dans chaque juridiction et non pas dans le ressort des cours d'appel.

A **M. Michel Rufin**, qui s'inquiétait de la mise à l'écart du garde des sceaux, **M. Alain Terrail** a répondu que certains ministres de la justice étant trop intervenus dans les affaires de justice et dans les nominations de magistrats, il convenait de ne plus leur accorder de position prééminente au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

**M. Dominique-Henri Matagrín, secrétaire général de l'APM**, a ajouté que le rôle dévolu au Président de la République, élu de la Nation, permettait d'ancrer la légitimité des magistrats, contrairement à un rattachement au Gouvernement qui subordonnerait la justice à l'Exécutif.

Il a en outre souligné que, contrairement à l'administration, qui était le prolongement du Gouvernement, la

magistrature devait impérativement être distincte de l'Exécutif.

Enfin, à **M. Bernard Laurent**, qui suggérait que le garde des sceaux soit au moins présent lors des séances du Conseil supérieur de la magistrature, **M. Dominique-Henri Matagrin** a précisé que, sans être membre du Conseil, le ministre de la justice pourrait bien évidemment assister aux séances et présenter ses dossiers.

La commission a enfin entendu **M. Alain Vogelweith, secrétaire général du Syndicat de la magistrature (SM)**.

Celui-ci a tout d'abord rappelé que, pour le syndicat de la magistrature, la réforme du Conseil supérieur de la magistrature ne constituait qu'un aspect du renforcement de l'indépendance de la justice dont un autre volet essentiel est le statut du parquet. Il a suggéré, à cet égard, que les propositions élaborées par le MEDL (magistrats européens pour la démocratie et les libertés) en vue d'un statut du juge européen puissent constituer un point de départ à la réflexion sur le Parquet.

Abordant ensuite le projet de loi constitutionnelle, il a tout d'abord évoqué la composition du Conseil supérieur de la magistrature et souhaité que le Président de la République soit écarté de sa présidence, au motif qu'il ne saurait être regardé comme le garant de l'indépendance de la magistrature dans un système constitutionnel quasi-présidentiel.

En conséquence, il a souhaité trouver pour les magistrats une autre source de légitimité à travers l'élection par l'Assemblée nationale à laquelle pourrait être associé le Sénat si son mode de désignation était plus démocratique. Il a souhaité que cette élection, qui permettrait d'assurer le pluralisme au Conseil supérieur, s'effectue à la représentation proportionnelle.

Le même mode de scrutin lui a paru devoir être retenu pour la désignation des magistrats membres du Conseil

supérieur de la magistrature, même s'il a admis une élection à deux degrés, le collègue des grands électeurs devant représenter aussi bien les magistrats du Siègre que ceux du Parquet.

Le secrétaire général du SM a enfin estimé que le garde des sceaux ne saurait être membre du Conseil supérieur de la magistrature mais qu'il pouvait assister à ses séances.

Abordant ensuite la définition des attributions du Conseil supérieur, il a estimé qu'il convenait de mettre en oeuvre le principe de l'unité du corps judiciaire en donnant compétence au Conseil supérieur pour gérer les magistrats du Siègre aussi bien que ceux du Parquet. Il a en conséquence estimé qu'il n'était pas possible de s'en tenir à un simple avis du Conseil supérieur de la magistrature sur la gestion du Parquet.

Pour que cette gestion puisse être efficace, il a par ailleurs estimé qu'il était nécessaire de doter le Conseil de moyens suffisants, notamment en lui rattachant les services judiciaires de la Chancellerie, y compris l'inspection générale.

Il a ensuite estimé que la responsabilité des magistrats devait pouvoir être mise en cause devant le Conseil supérieur par tout justiciable, un filtre pouvant être institué au niveau des cours d'appel afin d'éviter les plaintes dilatoires.

Il a d'autre part estimé que le Conseil supérieur de la magistrature devait arbitrer les conflits entre les procureurs et le garde des sceaux sur la conduite de la politique pénale et il a déclaré qu'il revenait au Conseil d'harmoniser la politique pénale. Il a également souhaité que le Conseil établisse un rapport annuel sur le fonctionnement de l'institution judiciaire.

Enfin, il a souligné qu'il était indispensable de revoir le statut du parquet dans la mesure où les intentions affichées par le garde des sceaux ne constituaient pas des

garanties suffisantes pour être certain de l'indépendance de la justice.

En réponse à **M. Hubert Haenel, rapporteur**, qui s'inquiétait du rôle réservé au garde des sceaux dans le dispositif envisagé par le Syndicat de la magistrature, **M. Vogelweith** a rappelé qu'à son sens le garde des sceaux étant un membre du Gouvernement, il n'était pas concevable qu'il pût être le premier responsable de l'action publique. Il a toutefois observé que le garde des sceaux pourrait donner certaines impulsions en matière de politique judiciaire mais qu'en aucun cas, il ne devrait intervenir ponctuellement sur un dossier.

En réponse à une autre question du rapporteur relative à la maîtrise du ministère de la justice sur les officiers de police judiciaire, le secrétaire général du Syndicat de la magistrature a rappelé que, depuis longtemps, son organisation professionnelle demandait le rattachement de la police judiciaire à la justice et suggérait que, comme en Italie, des officiers de police judiciaire puissent être directement mis à la disposition des procureurs et des juges d'instruction.

A **M. Michel Dreyfus-Schmidt** qui s'inquiétait de la représentation des magistrats au sein de collèges, **M. Vogelweith** a rappelé qu'actuellement aucun magistrat du second grade ne siégeait au Conseil supérieur de la magistrature alors qu'à son sens tout magistrat avait qualité pour représenter l'ensemble du corps judiciaire. Pour ces motifs, il a conclu à la désignation d'un collègue unique regroupant des représentants de l'ensemble des magistrats du Siègre et du Parquet.

A **M. Bernard Laurent** qui l'interrogeait sur l'éventuelle inamovibilité des magistrats du Parquet, il a indiqué que son organisation professionnelle n'avait pas encore de doctrine bien établie mais que sa réflexion penchait en faveur de l'inamovibilité dès lors que le Conseil supérieur de la magistrature aurait été rénové dans les conditions qu'il souhaitait.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE  
D'ÉTUDIER LES PROBLÈMES DE L'AMÉNAGE-  
MENT DU TERRITOIRE ET DE DÉFINIR LES ÉLÉ-  
MENTS D'UNE POLITIQUE DE RECONQUÊTE DE  
L'ESPACE RURAL ET URBAIN**

**Mardi 11 mai 1993- Présidence de M. Jean François-Poncet, président** - La mission a procédé à l'audition de **M. Denis Ettighoffer, président d'Eurotechnopolis-Institut.**

**M. Denis Ettighoffer** a, tout d'abord, exposé les raisons l'amenant à croire que les nouvelles techniques de l'informatique des télécommunications (NTIC) pouvaient jouer un rôle dans la revitalisation de l'espace rural.

Considérant que, désormais, l'économie se fondait davantage sur des «échanges de savoirs que sur des échanges de biens matériels et d'énergie», il a estimé que le «choc du futur» -décrit pour l'industrie dans le célèbre ouvrage d'Alvin Toffler- atteignait, aujourd'hui, le secteur tertiaire. Dans ce contexte, il a jugé que la stratégie de baisse des coûts poursuivie par les entreprises allait conduire à un arrêt de la croissance du travail salarié et au développement d'un exercice libéral des compétences professionnelles. L'émergence des nouvelles technologies de l'informatique et de la communication (NTIC) lui est ainsi apparue comme le facteur devant, de plus en plus, permettre aux entreprises de confier à des prestataires indépendants -éventuellement dispersés sur l'ensemble du territoire, voire sur toute la surface de la planète- des tâches qu'elles effectuaient actuellement avec leurs moyens propres.

Cependant, **M. Denis Ettighoffer** a jugé que cette tendance lourde de l'évolution économique ne pouvait, à elle seule, assurer un mouvement de délocalisation des emplois dans le monde rural. Pour favoriser ce mouvement, il convient, selon lui, de construire localement des «pôles d'attractivité» ayant à reposer, d'une part, sur l'organisation de «centres de formations sur les lieux de vie», afin d'y maintenir un «important stock de matière grise», et, d'autre part, sur une logique d'industrie de services s'appuyant sur les possibilités de fournir à distance, grâce aux moyens modernes de télécommunications, un grand nombre de prestations.

**M. Denis Ettighoffer** a souligné qu'une telle politique ne pouvait s'envisager sans un engagement résolu des collectivités locales et, également, de l'Etat. Rappelant qu'en Ile-de-France on comptait 1,5 million d'emplois dans le secteur public, contre 2,3 millions dans le secteur privé, il a ainsi déclaré qu'il était indispensable que l'Etat déconcentre davantage les emplois des administrations centrales et ceux des entreprises qu'il contrôle.

Puis, après avoir estimé qu'on n'attirerait pas les entreprises dans les campagnes sans leur offrir ce qu'il a appelé un «panier d'avantages», **M. Denis Ettighoffer** a détaillé les mesures qu'il conviendrait de prendre en vue d'atteindre un tel objectif.

En premier lieu, se disant favorable au versement de primes à l'investissement immatériel (formation, recherche), il a fait valoir qu'il était nécessaire de mettre en place, dans les zones en voie de dévitalisation, une fiscalité attractive pour les professions libérales et les petites et moyennes entreprises (PME), des études récentes démontrant que ces dernières étaient les plus sensibles à ce type d'incitation.

**M. Denis Ettighoffer** a, également, plaidé pour la constitution de réseaux de communes, ainsi que de structures de coopération entre entreprises privées et collectivi-

tés locales, afin de faciliter la création de «télépôles de services».

Il a, en outre, estimé qu'il fallait encourager le transfert dans les campagnes des centres de formation des grandes sociétés. Il a, enfin, souhaité un «professionnalisme» accru des équipes en charge du développement local, insistant, à cette fin, sur la nécessité de mettre en place un «institut de management de la ruralité».

Suite à cet exposé, **M. Alain Vasselle** s'est demandé si les propositions de l'intervenant n'étaient pas entachées d'un certain idéalisme et s'il existait, en France ou en Europe, des exemples démontrant que de telles orientations pouvaient amener à déconcentrer les populations et les emplois.

**M. Denis Ettighoffer** a indiqué, en réponse, qu'il pouvait citer de nombreux exemples où, dans le cadre d'un réseau rural organisé, une stratégie fondée sur des incitations au développement de centres de télétravail avait entraîné des résultats probants. Il a, toutefois, attiré l'attention de la mission sur le fait que l'utilisation des mêmes méthodes ne garantissait pas pour autant le succès à chaque fois, les facteurs de succès n'étant pas encore très bien identifiés.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a, quant à lui, déploré le «mépris de la ruralité» que semblaient manifester certaines personnes disposant des plus hauts niveaux de formation.

**M. Denis Ettighoffer** a estimé qu'un tel problème ne pourrait être résolu que si on offrait dans le monde rural des conditions de vie équivalentes à celles des villes.

Observant, lui aussi, que l'exposé du président d'Eurotechnopolis-Institut présentait une caractère parfois abstrait, **M. Jean François-Poncet, président**, a alors décrit brièvement les actions menées actuellement dans le département du Lot-et-Garonne pour y installer, notamment avec le soutien de France Télécom, des centres de télétravail.

Suite à des études menées par le conseil général, un centre de secrétariat partagé, assurant, à distance, pour un coût et une qualité attractifs, la veille téléphonique, la dactylographie et la comptabilité des PME, devrait ainsi être mis en place. **M. Jean François-Poncet, président**, a insisté sur la nécessité de bien informer les professionnels que de tels centres de secrétariat n'assuraient aucunement des prestations de conseil.

Puis, il a indiqué que l'on pouvait faire réaliser sur place des tâches de secrétariat, effectuées aujourd'hui en région parisienne par des grandes entreprises de services. Celles-ci, au fur et à mesure du départ à la retraite de leurs personnels parisiens, pourraient recruter leurs remplaçants en province et non plus en Ile-de-France.

**M. Jean François-Poncet, président**, a précisé que des accords avaient été préparés en ce sens avec certaines compagnies d'assurances parisiennes et qu'un programme de formation au secrétariat de femmes issues du milieu agricole était élaboré.

Il a souligné que toutes les techniques permettant l'accomplissement de services à distance étaient au point et que l'unique élément faisant encore défaut dans les campagnes pour proposer toute la gamme des prestations envisageables était la fibre optique qui, seule, aujourd'hui, permettait une transmission de grande qualité des images animées.

**M. Jean François-Poncet, président**, a, ensuite, brossé un tableau des perspectives que pouvaient offrir, à terme, le télé-enseignement et la télé-formation. Il a notamment évoqué la mise en place par France Télécom d'un centre de formation à distance de Villeneuve-d'Asq.

Il a également mentionné l'exemple d'un entrepreneur, assurant des études de haut niveau pour le compte de grandes entreprises et qui exerce son activité seul, au coeur des Hautes-Alpes, en sous-traitant, par l'intermédiaire des réseaux de télé-informatique, une partie de ses

travaux à des experts étrangers qu'il rémunère lui-même et qui sont répartis sur toute la planète.

Il a conclu son propos en estimant que les nouvelles techniques de communication annonçaient une civilisation où la proximité n'était plus un facteur de productivité et qu'il convenait, désormais, d'une part, de commencer à exploiter les marchés qu'elles ouvraient et, d'autre part, de réfléchir aux meilleurs moyens d'établir un statut social et une formation du «télétravailleur».

**M. Alain Vasselle** s'est alors demandé si l'introduction de ces nouvelles formes de travail dans les campagnes ne supposait pas, au préalable, une «véritable révolution culturelle» et s'il ne fallait pas, d'ores et déjà, engager une action de sensibilisation des élus sur ce sujet. Enfin, remarquant que les centres de gestion agricole effectuaient déjà pour les agriculteurs des prestations fort proches de celles assurées par le centre de secrétariat à distance décrit par **M. Jean François-Poncet, président**, il s'est demandé s'il ne serait pas intéressant que ces centres commencent à proposer ces nouvelles prestations.

**M. Jean François-Poncet, président**, lui a répondu qu'il préparait précisément un projet visant à faire des centres de gestion agricole des centres de télégestion. Il a annoncé que tout ce qu'il avait décrit allait connaître une concrétisation dans le département du Lot-et-Garonne.

**M. Denis Ettighoffer** a, pour finir, indiqué que de nouvelles professions liées aux NTIC commençaient à émerger (maintenance à distance de réseaux télématiques, assistance à la recherche sur bases de données informatiques...) et qu'il s'agissait, effectivement, de créer des écoles spéciales pour la formation des «télétravailleurs».

**Mercredi 12 mai 1993- Présidence de M. Jean François-Poncet, président** - La mission a, tout d'abord procédé, à l'audition de **M. Eneko Landaburu, direc-**

## **teur général des politiques régionales à la Commission des Communautés européennes.**

A titre liminaire, **M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé que la mission cherchait à définir les moyens d'intégrer la politique nationale de l'aménagement du territoire dans la politique européenne ainsi qu'à la stratégie régionale de la Communauté.

**M. Eneko Landaburu** a, tout d'abord, fait observer que la mise en place du grand marché intérieur impliquant un vaste espace économique sans frontières justifiait la recherche d'une utilisation optimale du territoire.

En conséquence, il a indiqué que la Commission observait les tendances lourdes de l'implantation des hommes et des activités, afin d'informer les Etats membres. Il a noté que tel était l'objet du programme prospectif «Europe 2000».

**M. Eneko Landaburu** a, ensuite, précisé que l'aménagement du territoire n'étant pas une compétence communautaire, il n'y avait pas, en la matière, de politique européenne qui prendrait, notamment, la forme de réglementations contraignantes. Néanmoins, il a relevé que, si les Etats membres demeuraient compétents, une articulation était nécessaire entre leurs propres actions et celles que pouvait mener la Communauté, à travers des moyens financiers accrus.

Il a ainsi précisé que, lors du sommet d'Edimbourg, il avait été décidé de consacrer 140 milliards d'écus, pour la période 1994-1999, aux actions régionales et locales dans des zones en difficulté.

Présentant alors les différentes actions menées par la Communauté, **M. Eneko Landaburu** a indiqué que certaines d'entre elles tendaient à réduire les effets négatifs, sur le plan régional, d'une politique européenne telle que, par exemple, la réforme de la politique agricole commune.

Il a relevé qu'une deuxième série d'actions tendait à renforcer les politiques communautaires dans certains ter-

ritoires, notamment en matière d'éducation nationale, de formation ou de recherche.

Enfin, il a fait état d'actions ayant pour objet d'anticiper des mutations qui touchent tous les pays et certaines régions en particulier. Tel est, notamment, le cas des mesures d'accompagnement des mutations industrielles.

Puis, **M. Eneko Landaburu**, après avoir souligné l'existence de discussions périodiques entre la Commission et les Etats membres, afin de mettre en relation les politiques nationales et les actions communautaires, a présenté les principales caractéristiques de la situation française qu'il a jugées préoccupantes.

En premier lieu, il a relevé les problèmes soulevés par l'hypertrophie de l'Ile-de-France qui constituait un cas unique en Europe.

En second lieu, il a mentionné la recherche difficile d'un maintien des populations et des activités en milieu rural, pour laquelle un soutien de la Communauté pouvait apparaître très utile.

Par ailleurs, il a jugé que les structures administratives et politiques françaises semblaient très compliquées.

D'une part, rappelant que les communes françaises représentaient la moitié de l'ensemble des communes de la Communauté, **M. Eneko Landaburu** a indiqué que les réformes tendant à réduire le nombre des communes menées dans les autres Etats membres avaient donné satisfaction.

D'autre part, il a fait observer, qu'à la différence de la France, tous les Etats membres avaient opté soit pour la régionalisation (Belgique, Espagne, par exemple), soit pour des formules proches du département (Royaume-Uni, Grèce ou Pays-Bas).

Enfin, il a souligné l'existence du problème de l'exclusion sociale dans certaines zones urbaines, estimant que les réalisations effectuées dans la Communauté pouvaient être utiles à la définition d'une politique nationale.

Concluant son propos introductif, **M. Eneko Landaburu** a rappelé la création par le Traité de Maastricht d'un Comité des régions. Il a estimé que cette institution, qui, d'une certaine façon, «légitimait» les régions, permettrait, en outre, une meilleure intégration des préoccupations des élus par les institutions communautaires.

**M. Fernand Tardy**, après s'être enquis de la prise en compte de la dimension internationale dans la réflexion communautaire, a souligné que, d'une part, la taille des régions pouvait fortement varier d'un Etat à l'autre et que, d'autre part, le nombre des communes françaises constituait un atout, notamment pour mettre en oeuvre une administration de proximité.

En réponse, **M. Eneko Landaburu**, soulignant la nécessité pour l'économie européenne de trouver des alternatives au processus actuel de destruction des emplois, sous l'effet de la division internationale du travail, a indiqué que la prise en compte de la dimension internationale était une préoccupation très forte de la Commission.

Rappelant l'initiative de croissance arrêtée lors du sommet d'Edimbourg, il a, néanmoins, jugé indispensable la mise en oeuvre d'une politique efficace de l'immigration, le traitement du problème de l'entrée sur le marché européen de biens de pays tiers à faibles coûts de production ainsi que la relance des industries de pointe.

S'agissant du rôle de la région, **M. Eneko Landaburu**, après avoir souligné que la Commission n'avait pas de prévention contre l'institution française que représente le département, a néanmoins considéré comme nécessaire la mise en place de structures décentralisées fortes.

Il a ainsi jugé que le fédéralisme en Allemagne et la décentralisation en Espagne avaient eu un rôle efficace dans le progrès économique .

En ce qui concerne l'organisation communale, il a fait observer que les autres Etats membres disposaient de

structures communales fortes et qu'il convenait de concilier l'efficacité et le maintien d'une démocratie vivante.

Répondant, ensuite, à **M. Jean Huchon, rapporteur**, qui regrettait que certains classements statistiques conduisent à exclusion du bénéfice des aides communautaires certaines des zones pourtant homogènes, **M. Eneko Landaburu** a indiqué que la Commission programmait les aides par période et que des révisions restaient envisageables.

Il a relevé que la période en cours (1989-1993) s'accordait avec celle des contrats de plan, pour lesquels la Communauté avait débloqué 40 milliards de francs de crédits, contre 55 milliards pour l'Etat en France.

Il a précisé que la Commission définissait les régions qui pouvaient répondre aux trois objectifs du Fonds européen de développement régional (FEDER) : zones en retard de développement (objectif 1), zones en conversion (objectif 2), zones rurales (objectif 5b).

Il a indiqué qu'à partir des critères fixés par la Commission, une négociation s'engageait avec les Etats membres qui pouvaient modifier la configuration des zones retenues.

**M. Eneko Landaburu** a exprimé le souhait de la Commission qu'une plus grande décentralisation soit appliquée pour la prochaine période.

**M. Louis Perrein**, rappelant que différentes actions sectorielles de la Communauté avaient des conséquences en matière d'aménagement du territoire, s'est interrogé sur l'opportunité de mettre en place, en accord avec les Etats membres, une véritable politique européenne.

Il a, en outre, souligné qu'avait été créé un Comité des régions, sans que le rôle de la région dans l'Europe future soit clairement défini.

En réponse, **M. Eneko Landaburu**, reconnaissant que certaines politiques communautaires sectorielles avaient une influence sur l'aménagement du territoire, a

indiqué que, lors des discussions préparatoires au *Traité de Maastricht*, les Etats membres avaient refusé la mise en place d'une politique européenne d'aménagement du territoire.

Faisant observer que les 10 milliards d'écus distribués chaque année par le Fonds européen de développement régional (FEDER) avaient des effets évidents sur l'aménagement du territoire, il a souligné la contradiction qui caractérisait la démarche actuellement suivie.

Il a ensuite fait valoir que le Comité des régions, qui s'occupera notamment du développement rural et régional, devra examiner certains grands thèmes de la politique régionale afin de faire des propositions.

**M. Eneko Landaburu** a jugé difficile la création d'un Sénat des régions en raison de la très grande disparité de situations entre les Etats membres quant à la taille et au caractère institutionnel de la région.

Puis, répondant à **M. Ambroise Dupont** qui s'interrogeait sur les relations entre les collectivités territoriales françaises, l'Etat et l'Europe, **M. Eneko Landaburu** a estimé que ces relations n'étaient pas optimales en raison de l'insuffisante concertation de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) avec les collectivités locales françaises à propos de l'utilisation des fonds communautaires.

Soulignant, néanmoins, que la France était l'un des Etats membres avec lequel les relations de la Commission sur ce sujet étaient les plus satisfaisantes, il a jugé que la technique des contrats de plan constituait une bonne méthode de programmation sur laquelle la Commission pouvait greffer ses propres actions.

Après avoir estimé que les présidents de régions accordaient davantage d'importance à la dimension européenne que les présidents de conseils généraux, il a rappelé que la Commission favorisait le développement de la coopération interrégionale.

Sur une question de **M. Gérard Larcher, rapporteur**, relative à l'intervention du FEDER en faveur des milieux urbains défavorisés et au risque de contradiction entre la politique régionale et la politique de la concurrence, **M. Eneko Landaburu** a tout d'abord indiqué que la question urbaine ne constituait pas une priorité du FEDER.

Relevant qu'il était difficile d'imposer des critères européens pour les problèmes urbains, il a néanmoins indiqué qu'avait été mis en place un groupe de travail chargé d'étudier les actions menées dans ce domaine par les différentes directions de la Commission et que celle-ci intervenait dans plusieurs secteurs intéressant la ville, l'environnement notamment.

**M. Eneko Landaburu** a ensuite rappelé les effets positifs de la politique de la concurrence qui, en limitant les aides publiques dans les régions prospères, permettait une plus grande efficacité des aides dans les régions défavorisées.

Il a cependant admis que certaines règles de concurrence pouvaient empêcher la résolution de problèmes économiques et sociaux dans certaines régions, alors même que les grands principes de la concurrence n'étaient pas en cause.

Il a précisé qu'afin de remédier à cette situation, la Commission avait décidé, pour l'avenir, de définir les «règles du jeu» en matière de concurrence préalablement à la distribution des aides communautaires.

**M. François Blaizot** a alors fait état d'une dégradation dans la décentralisation des choix en ce qui concerne la mise en oeuvre des actions communautaires, dont il a attribué la responsabilité à l'Etat.

**M. Jean François-Poncet, président**, a, pour sa part, fait observer que l'éventualité d'une relation directe entre la Commission et les autorités locales, envisagée à plusieurs reprises, avait toujours été écartée, en particu-

lier par la France soucieuse de préserver la souveraineté nationale.

Il a souligné les conséquences qui pouvaient en résulter dans un contexte où la diminution des crédits de l'Etat donnait un rôle accru aux crédits communautaires.

**M. Eneko Landaburu**, après avoir fait observer que cette situation avait été améliorée lors de la réforme des fonds structurels de 1988, a admis que ces progrès étaient insuffisants. Mais il a relevé la très forte réticence des Etats membres sur ce sujet.

Pour finir, répondant à **M. Adrien Gouteyron** qui s'inquiétait de la mise en cause par la Commission d'avantages fiscaux consentis par un Etat membre à des entreprises s'installant dans des zones en désertification, **M. Eneko Landaburu** a fait valoir que des aides publiques pouvaient être octroyées dans des zones en difficulté correspondant aux objectifs communautaires (zones en retard de développement, zones en conversion, zones rurales).

Il a indiqué qu'était actuellement à l'étude une règle consistant à autoriser des aides publiques à des investissements productifs à condition que ces aides ne soient pas supérieures à 10 % de l'investissement net.

**M. Jean François-Poncet, président**, après avoir relevé l'enjeu que représentait l'inclusion d'une zone dans les zones pouvant bénéficier d'aides publiques, a justifié l'existence d'une réglementation par la nécessité d'éviter des distorsions entre les régions.

Puis la mission a procédé à l'audition de **MM. Jean-Marie Rausch, sénateur-maire de Metz, président de l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF), François Trucy, sénateur-maire de Toulon, vice-président, et M. Paul Graziani, sénateur-maire de Boulogne-Billancourt.**

**M. Jean-Marie Rausch** a tout d'abord rappelé que son association fondée en 1971, après s'être intéressée à

l'origine, essentiellement, aux problèmes financiers, s'était ensuite saisie des problèmes concernant la qualité de la vie et la communication avec la mise en place du câble et les rencontres annuelles «Média-villes».

Puis, après avoir regretté l'insuffisante représentation des grandes villes au sein des conseils généraux, il a souligné qu'elles faisaient preuve d'une très grande solidarité financière avec le milieu rural, notamment en ce qui concerne la scolarisation, la culture et le sport.

**M. Jean-Marie Rausch** a néanmoins fait observer que l'exercice de cette solidarité impliquait que la capacité des grandes villes à accroître leurs ressources et à les distribuer ne soit pas mise en cause.

Enfin, il a jugé envisageable une délocalisation de certains services situés dans des métropoles régionales au profit de l'arrondissement, voire du canton, en particulier avec l'utilisation de techniques nouvelles telles que le télé-travail.

Puis, **M. Paul Graziani**, présentant le développement de la coopération intercommunale, a fait observer que la loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, dont il avait été le rapporteur au Sénat, avait multiplié l'éventail des structures de coopération.

Rappelant que le Sénat, suivant sa proposition, avait exprimé une préférence pour l'amélioration des structures existantes, il a fait valoir que les élus étaient attachés à la coopération à condition que celle-ci se développe dans des structures suffisamment souples.

Il a indiqué qu'à l'initiative de M. François Trucy et de lui-même un amendement adopté dans le cadre du projet de loi relatif à la prévention de la corruption, avait permis la création de communautés de communes en milieu urbain.

Estimant que les communautés de communes et les communautés de villes avaient le mérite de mettre l'accent

sur l'aménagement de l'espace et le développement économique, il a fait observer que la coopération permettait aux grandes villes de réaliser des économies d'échelle, de faciliter l'accès de leur population à des équipements de haut niveau et d'assurer une valorisation maximale de leurs atouts économiques.

Après avoir considéré qu'à l'instar de la politique d'aménagement du territoire, la coopération intercommunale devait permettre la recherche d'une plus grande équité, **M. Paul Graziani** a regretté, à son tour, que les grandes villes soient sous-représentées dans les conseils généraux et régionaux.

Il a ainsi précisé qu'alors que les grandes villes représentaient en moyenne 23,05 % de la population des 38 départements dans lesquels elles étaient regroupées, elles ne bénéficiaient que de 18,94 % des sièges au sein des conseils généraux.

Puis, abordant les relations financières entre les grandes villes et les départements, **M. Paul Graziani** a fait observer que ceux-ci redistribuaient peu à celles-là. Il a indiqué que le différentiel entre l'importance démographique des grandes villes (en moyenne 23,42 %) dans le département et le taux de redistribution départemental (5,3 %) s'établissait à moins 18,1 % au détriment des grandes villes.

Prenant l'exemple des dépenses d'aide sociale, il a souligné que les grandes villes acquittaient 234 francs par habitant pour ces dépenses alors que la moyenne de l'ensemble des communes au sein de leur département atteignait 160 francs par habitant.

**M. Paul Graziani**, constatant que les contribuables des grandes villes étaient à la fois les plus sollicités et les moins bien représentés politiquement, a plaidé pour une meilleure distribution des pouvoirs locaux.

Souhaitant que la spécificité de chaque collectivité territoriale soit mieux affirmée, il a jugé nécessaire un développement du rôle de la région, premier partenaire local de

l'Etat par l'intermédiaire des contrats de plan. Il a néanmoins souligné la nécessité d'une réforme du mode de scrutin régional.

Pour finir, il a relevé l'importance de la dimension européenne de l'aménagement du territoire.

Puis, **M. François Trucy**, présentant le problème de la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF), a rappelé que les attributions au titre de la DGF de cinq communes sur six progressaient désormais au taux minimum garanti et qu'une réforme des mécanismes de répartition pourrait, en conséquence, être nécessaire.

Il a jugé que cette réforme pourrait comporter certains risques pour les grandes villes dont la part au sein de la DGF n'avait cessé de diminuer depuis 1985, passant de 19,59 % de la masse totale à 16,49 % en 1993.

Il a relevé que cette diminution avait entraîné pour les grandes villes une perte de 10 milliards en huit ans. Il a considéré que cette situation était d'autant plus périlleuse qu'en 1993, quarante grandes villes sur quarante-trois progressaient au titre de la DGF au taux minimal garanti.

Rappelant que, selon la loi du 29 novembre 1985, chaque commune devait recevoir une dotation de base destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de la population, il a souligné qu'une réduction de la hiérarchisation de la dotation de base n'apparaissait pas fondée sur une réalité financière tangible.

Après avoir constaté que les contribuables des grandes villes étaient les plus imposés, il a relevé que plus une commune avait une faible taille démographique, plus les dotations de l'Etat étaient importantes par rapport au produit fiscal.

**M. François Trucy** a ensuite estimé qu'une réforme des concours financiers de l'Etat pourrait être l'occasion d'intégrer les logements universitaires dans la prise en compte des logements sociaux au sein de la DGF et de la dotation de solidarité urbaine.

Puis il a abordé la question du développement des transports collectifs en milieu urbain. Faisant observer que l'usage accru de la voiture particulière, plus attractive que les transports collectifs, avait abouti à une congestion des centres villes, il a jugé urgent de prendre des mesures destinées à remédier à cette situation.

Il a, à cet effet, rappelé la proposition formulée en 1992 par les maires des grandes villes et le groupement des autorités responsables de transport tendant à constituer un fonds spécial pour le financement des transports collectifs urbains alimenté par une taxe de 10 centimes par litre sur les produits pétroliers.

Pour finir, **M. François Trucy** a fait valoir que les grandes villes étaient très attachées à ce que la politique d'aménagement du territoire prenne en compte non seulement la désertification du milieu rural mais également les problèmes des banlieues.

Faisant état des difficultés rencontrées par les villes-centres pour résoudre ces problèmes, il a regretté qu'elles soient minoritaires dans les différentes institutions ou associations locales.

**M. Louis Moinard**, jugeant nécessaire de ne pas opposer le milieu rural à la ville, a relevé que, si le critère de population était important, il convenait de ne pas négliger le critère du territoire.

Il a, en outre, fait valoir le rôle efficace du département pour les décisions de proximité et considéré que la région devrait s'en démarquer davantage.

**M. André Egu**, soulignant à la fois le rôle des villes-centres, notamment dans l'offre de service, et le coût des déplacements pour les habitants des zones rurales, a relevé la difficulté de définir des compensations efficaces aux disparités de situation.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, après avoir fait état d'une certaine méfiance des habitants des zones rurales à l'égard de la ville-centre et de leur sentiment de margina-

lisation, a noté également leur incompréhension fréquente face à l'attribution de crédits importants aux agglomérations.

En réponse, **M. Paul Graziani**, tout en excluant la mise en place d'un dispositif proportionnel au nombre d'habitants, a néanmoins jugé nécessaire de rechercher un meilleur équilibre dans la représentation.

Il a, en outre, souligné que des mesures trop défavorables aux grandes villes avaient un effet négatif pour le pays dans son ensemble.

**M. François Trucy** a, pour sa part, estimé que le tissu des villes périphériques avait absorbé beaucoup de ressources au détriment des villes-centres, alors même qu'elles n'accomplissaient pas un effort comparable en matière d'équipement.

**M. Jean François-Poncet, président**, après avoir rappelé que la mission d'information s'intéressait de la même façon aux problèmes de l'espace rural et à ceux des banlieues, a souligné l'absence préjudiciable d'un outil d'observation de la situation du territoire.

Répondant à **M. Fernand Tardy** qui s'interrogeait sur la mise en place de pôles de grandes villes qui réfléchiraient au développement régional, **M. François Trucy** a considéré que les villes de province pouvaient favoriser la mise en place de conditions attractives pour l'implantation d'activités économiques.

**M. Jean-Marie Rausch** a, pour sa part, regretté le mouvement de «recentralisation» qui serait en cours, notamment à travers un accroissement des pouvoirs du préfet. Il a, au contraire, rappelé les effets positifs de la décentralisation, en particulier quant au taux d'exécution des crédits ouverts pour les investissements.

**Jeudi 13 mai 1993- Présidence de M. Jean François-Poncet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la mission, avec la commis-**

sion des affaires économiques et du plan, a procédé à l'audition de **M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, et président de l'Association des présidents de conseils généraux** (le compte rendu de cette audition se trouve à la rubrique «commission des affaires économiques et du plan»).

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la mission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Christian Leyrit, directeur des routes au ministère de l'équipement, des transports et du tourisme**.

**M. Jean François-Poncet, président**, soulignant que les infrastructures constituaient avec l'éducation et la péréquation les «grands vecteurs» de la réflexion de la mission, s'est d'abord interrogé sur les tracés qui paraissent les plus souhaitables dans une perspective européenne, sur les modalités de leur financement et sur l'organisation de la coopération entre l'Europe, l'Etat et les collectivités sur ce sujet.

**M. Christian Leyrit**, après avoir présenté la répartition en Europe des transports de marchandises et de voyageurs, a souligné la croissance sensible de la route au sein de ces transports (76 % des trafics totaux en 1988 en Europe pour les marchandises contre 69 % en 1980).

Evoquant les conséquences écologiques de cette évolution, il a observé, cependant, que la plupart des transports s'opéraient sur de courtes distances.

Décrivant ensuite la répartition des infrastructures autoroutières en Europe, il est convenu du retard relatif de l'équipement français. Il a ainsi annoncé qu'en 2005, la France aurait un réseau autoroutier équivalent à la densité du réseau italien en 1987 et souligné que la France n'était qu'au septième rang pour les autoroutes en Europe.

Présentant les prévisions du trafic en Europe à l'horizon 2010, il a estimé que le trafic autoroutier serait alors, à peu près, le double du trafic actuel.

Le parc automobile français, en 1993, -de l'ordre de 24 millions de véhicules particuliers et 2 millions de véhicules utilitaires- est «dans la moyenne» (412 véhicules par habitat contre 381 en moyenne en Europe). Mais il faut s'attendre, selon **M. Christian Leyrit**, à voir circuler 36 millions de véhicules particuliers en 2010 en France.

S'il y a actuellement 30.000 km de routes nationales (dont les trois-quarts sont encore à deux voies) et 7.000 km d'autoroutes, les besoins en infrastructures restent considérables pour le directeur des routes.

Présentant ensuite le schéma directeur national routier, **M. Christian Leyrit** a observé que la structure concentrique du réseau autour de Paris avait commencé à être rompue à partir de 1987.

Il a souligné qu'alors qu'une conception étroitement financière plaidait pour le renforcement de l'axe Nord-Sud, celle du désenclavement passait par l'établissement d'itinéraires «alternatifs» (contournement de l'Ile-de-France, desserte des ports de l'Atlantique, axe Clermont-Ferrand-Montpellier, axe Grenoble-Sisteron).

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est alors enquis des priorités qui pouvaient, aux yeux du directeur des routes, paraître recommandables.

**M. Alain Vasselle** a, pour sa part, demandé des précisions sur le sort de «l'autoroute circulaire à une heure de Paris» (N 330) et a interrogé **M. Christian Leyrit** sur les modalités de financement de l'aménagement de la RN 31 dans le département de l'Oise.

**M. Christian Leyrit** a indiqué que le système de concession était utilisé plutôt en présence de trafics potentiels ou en cas de difficulté du montage financier public.

Il a également énuméré certaines des liaisons qui pouvaient, selon lui, paraître utiles au regard de l'aménagement du territoire et souligné l'attention particulière que les organismes consulaires attachaient à la réalisation de ces liaisons.

Rappelant que c'est le recours au péage qui, depuis 1970, a permis de rattrapper une partie du retard français en matière d'équipement autoroutier, il est convenu que 34 % des zones du territoire restaient actuellement à plus d'une demi-heure d'une autoroute.

Or, pour **M. Christian Leyrit**, la solidarité nationale doit donner aux différents territoires la chance d'un développement. Le directeur des routes a souligné, par ailleurs, que les autoroutes n'étaient pas des modes de transport «véritablement concurrents».

Il a évoqué les changements intervenus dans la «logique des péages» sur certains parcours et souligné l'impact négatif de toute augmentation du prix des péages excédant 10 %.

Présentant alors les modalités de financement du réseau routier, soit 29,55 milliards de francs tous financements confondus, il a constaté la baisse des moyens consacrés par l'Etat à l'entretien de ce réseau (2,7 milliards de francs).

Rappelant le coût annuel des 4.000 km de barrières de dégel mises en place sur les routes nationales, il a souligné la qualité de la contribution des contrats de plan au réseau non concédé.

S'agissant des besoins pour les quinze ans à venir, le directeur des routes a défini quatre grandes priorités :

- d'abord, les «enjeux européens» (axe Nord-Sud, percées alpines et pyrénéennes, façades maritimes), dont le coût total avoisine 130 milliards de francs ;

- ensuite, le «maillage régional» dont le coût pourrait atteindre 60 milliards de francs ;

- puis les contournements d'agglomérations, pour 50 milliards de francs ;

- enfin, la «continuité du réseau» pour 80 milliards de francs.

Il a estimé, pour conclure, que c'est le maillage interrégional qui risquait -compte tenu des contraintes budgétaires- de souffrir.

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jérôme Monod, président de la Lyonnaise des Eaux-Dumez.**

**M. Jérôme Monod** a d'abord rappelé les objectifs et le contexte de l'aménagement du territoire après la guerre. Les objectifs : reconstruction du pays, urbanisation harmonieuse et équilibre face à des menaces de surconcentration. Le contexte : la forte croissance, des infrastructures en développement accompagnant la création des emplois, un aménagement du territoire soumis à une décision très politique, centralisée car interministérielle, l'apparition des régions.

**M. Jérôme Monod** a également rappelé que, depuis 1975, s'était produite une transformation très profonde de ce contexte : la politique centralisée a cédé devant la déconcentration et la décentralisation ; la croissance s'est tarie ; les emplois ont commencé à disparaître ; enfin, la contrainte budgétaire s'est avivée.

Des traits permanents subsistent toutefois : l'aménagement du territoire est orienté autour des problèmes de communication, d'emplois et d'accessibilité des services.

**M. Jérôme Monod** a alors axé ses observations sur six grandes relations.

Tout d'abord, l'aménagement du territoire et le contexte européen : l'euro-péanisation modifie l'environnement de l'aménagement du territoire ce qui implique que la Commission reçoive des instructions politiques pour lutter contre les délocalisations abusives et qu'en outre l'espace économique européen recrée les conditions d'une meilleure croissance et d'une plus grande compétitivité des entreprises ; il y faut une politique industrielle et de développement des grandes infrastructures de communication (autoroutes, TGV, transports aériens et de l'énergie, télécommunications).

Ensuite, l'aménagement du territoire et les infrastructures de communication : le quart des 12.000 kilomètres autoroutiers à construire en Europe concernent la France ; il faut en faciliter la réalisation, ce qui suppose que les concessions autoroutières trouvent des compensations nécessaires dans la prolongation des concessions actuelles et que, dès qu'un concessionnaire est désigné, les travaux puissent être entrepris par lui.

D'autre part, les marchés d'entreprise de travaux publics (METP) doivent être facilités : dans ces marchés, les entreprises financent les travaux initiaux et sont rémunérés dans le temps par les collectivités locales ; il s'agit là d'un moyen puissant d'économiser les ressources souvent réduites des collectivités et d'optimiser la gestion de leurs compétences.

Sur ce sujet, **M. Jean François-Poncet, président**, a jugé qu'il s'agissait d'une idée séduisante mais susceptible de se heurter à des obstacles sociaux.

**M. Alain Vasselle**, dans le même sens, a estimé le mécanisme intéressant du point de vue économique mais s'est inquiété de ses répercussions pour les petites et moyennes entreprises.

**M. Jérôme Monod** a répondu que les marchés d'entreprise de travaux publics peuvent et doivent ménager l'intérêt des petites et moyennes entreprises.

Reprenant le cours de ses six observations, il a alors abordé l'aménagement du territoire, la décentralisation des activités et le développement des marchés locaux de l'emploi. Pour lui, l'Etat doit localiser ces activités sur l'ensemble du territoire ce qui justifie les localisations de ses services en province. Pour **M. Jérôme Monod**, les subventions et les primes sont néfastes. Elles sont sources de gaspillage, inefficaces, et sont critiquées par nos partenaires. Il faut leur préférer des systèmes d'exonération fiscale temporaire, des financements à taux d'intérêt privilégié et développer les infrastructures locales nécessaires à l'activité économique. Enfin les relations entre les collecti-

vités locales et les organismes financiers doivent être plus étroites.

Le président de la Lyonnaise des Eaux-Dumez a abordé alors la question de l'aménagement du territoire et des zones rurales. Pour lui, la condition prioritaire du développement rural est le maintien des services publics. Il passe par la diversification des activités des grands services publics : écoles, EDF, Poste.... En outre, les entreprises ont un rôle majeur à jouer.

Enfin, **M. Jérôme Monod** a évoqué la relation entre l'aménagement du territoire et les centres urbains. Selon lui, il est indispensable de freiner la croissance quantitative des grandes métropoles. A ce titre, la suppression complète des autorisations de construction de bureaux est une erreur. Développer les villes moyennes du territoire est une autre nécessité qui implique un plus grand essaimage des activités publiques et privées.

**M. Alain Vasselle** a alors estimé que la mobilisation des entreprises privées pour aider les zones rurales est en effet très utile. Mais il s'est demandé si ces entreprises étaient toujours prêtes à partager le risque d'opérations à rendement aléatoire.

**M. Lucien Lanier** a, pour sa part, estimé que les délocalisations devaient être menées avec plus de discernement que cela n'avait été fait jusqu'alors et a considéré que la décentralisation et la déconcentration devraient être, sur certains points, améliorées.

**M. Jean François-Poncet, président**, a, pour conclure, souligné l'opportunité d'une plus grande présence sur l'ensemble du territoire d'établissements d'enseignement.

## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA TELEVISION EDUCATIVE

**Mercredi 12 mai 1993- Présidence de M. Pierre Laffitte, président.**- La mission d'information a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Richard Collin, Directeur général de Neurope Lab.**

Dans un exposé liminaire, **M. Richard Collin** a présenté Neurope Lab qui est un centre de recherches et d'expérimentations à vocation internationale s'intéressant particulièrement au développement d'outils, de technologies, de méthodologie et de concepts pour la mise en réseau de la connaissance et la gestion du savoir.

Il a rappelé que l'objectif de recherche et de développement de Neurope Lab porte principalement sur :

- l'intégration des technologies et des méthodes nécessaires à la mise en réseau de la connaissance ;
- la formalisation, l'organisation et le transfert du savoir ;
- l'impact social et économique et les conséquences sur la Communauté européenne de la transition de l'ère industrielle à l'ère de la connaissance.

Il a ensuite présenté les quatre domaines de recherche dans lesquels Neurope Lab développe son action :

- le «juste-à-temps» de la connaissance (par exemple, réseau ouvert et interactif du savoir, centre de ressources, gestionnaire documentaire) ;
- les technologies de l'intelligence et le développement de nouveaux interfaces (par exemple multimédia, icône dynamique) ;
- l'ingénierie de la connaissance, principalement appliquée au management ;

- l'économie de la connaissance c'est-à-dire la valorisation, l'évaluation et la protection du savoir et du savoir-faire considéré comme poste de l'actif du bilan d'une entreprise.

**M. Richard Collin** a également précisé que Neurope Lab est un consortium européen à but non lucratif, créé il y a quatre ans, qui regroupe différents acteurs issus du monde industriel et des sociétés de service, des collectivités publiques et des institutions éducatives. Parmi les membres fondateurs et les partenaires qui financent l'infrastructure et les projets de Neurope Lab, on trouve la Caisse nationale du Crédit agricole, Digital équipement Europe, EDF-GDF, Hewlett-Packard et IBM Europe, le Conseil d'Etat de Genève, aussi bien que la région Rhône-Alpes et le conseil général de Haute-Savoie ainsi que l'université de Genève et le groupe école supérieure de commerce de Lyon.

**M. Richard Collin** a ensuite expliqué que Neurope Lab mettait en oeuvre ces actions de recherche et de développement à travers différents projets et expérimentations : le projet Delta qui développe des formations de toute sorte particulièrement en direction du Crédit agricole ; une expérience dans le domaine médical, sur les maladies chroniques, dans laquelle le logiciel JITOL (Just In Time Open Learning) permet de formaliser l'information et d'instaurer le dialogue entre l'hôpital et le malade ; une expérimentation avec EDF sur la motivation de l'individu dans son contexte professionnel en matière de savoir-faire et de compétence qui permet de travailler sur la représentation des collectifs de savoir ; le projet Téléprésence, auquel est associé la région Rhône-Alpes, qui concerne l'expérimentation des technologies pour la téléprésence dans le domaine médical, du travail et de l'enseignement.

Il a également présenté les différents projets susceptibles d'intéresser directement la mission d'information. Il a indiqué que Neurope Lab avait notamment développé une réflexion sur la grammaire visuelle qui devait donner accès à une véritable formation à l'image, un projet intuitif.

lé «la villa Balthazar Castiglione» fondé sur le tryptique entreprise-technologie-culture, qui a pour but d'inventer un nouveau métier «d'aménageur de l'espace du savoir», enfin un programme, en collaboration avec Athena, d'ingénierie pédagogique (table ronde et séminaire) en direction des responsables des collectivités territoriales et publiques utilisant la télévision interactive.

En conclusion, **M. Richard Collin** a énuméré les points qui lui paraissent essentiels à la réussite d'une télévision éducative et à la diffusion du savoir pour tous :

- face aux nouvelles technologies, il faut de façon primordiale penser à l'usage et évaluer précisément les besoins ;

- l'individu doit être au centre du dispositif mis en place et non l'inverse ;

- notre société évolue vers de nouveaux paradigmes et la période de transition qu'elle traverse requiert une phase d'expérimentation ;

- l'utilisation des nouveaux outils doit se situer dans une logique de compagnonage et non de concurrence, à ce titre il lui paraît plus juste de parler de «transaction» de la connaissance que de transfert ;

- enfin, il est nécessaire que les actions et les décisions prises se situent dans une optique de découverte et d'autonomie.

A la suite de cet exposé, un débat s'est instauré auquel ont pris part **M. René Trégouët, rapporteur** et **M. Pierre Laffitte, président**.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a tout d'abord approuvé l'aspect expérimental des méthodes de recherche de Neurope Lab. Il a ensuite souhaité savoir quel pourrait être l'impact des expérimentations réalisées en direction du Crédit agricole et du milieu médical et si Neurope Lab avait les moyens d'évaluer cet impact.

**M. Richard Collin** a répondu que Neurope Lab avait mis en place sur tous ses projets une méthode précise

d'évaluation de l'appropriation de l'outil et de ses effets. A cette occasion les équipes d'évaluation de Neurope Lab ont pu constater que l'interactivité était un support à la création de nouveaux groupes sociaux, mais nécessitait une approche progressive face aux comportements habituels des individus.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a également souhaité savoir si Neurope Lab avait établi des contacts avec le monde de l'enseignement en France.

**M. Richard Collin** a précisé que Neurope Lab travaillait en collaboration avec le CNED (Centre national d'enseignement à distance), ainsi qu'avec le pôle européen et l'IUFM (Institut universitaire de formation des maîtres) de Grenoble.

Enfin, **M. René Trégouët, rapporteur**, a ajouté qu'il serait intéressant d'assurer cette formation au monde virtuel dès l'enfance. Il a demandé si Neurope Lab était prêt à tenter une expérience dans l'enseignement primaire.

**M. Richard Collin** a répondu qu'il était ouvert à ce type d'expérience en direction des enfants. Il a cependant observé que Neurope Lab n'avait que quatre ans d'existence et que le monde académique en France lui paraissait encore réticent à ces nouvelles méthodes.

Au cours d'une seconde audition, les membres de la mission ont entendu **M. Bruno Dufour, directeur général du groupe Ecole supérieure de commerce de Lyon (ESC Lyon)**.

Pour commencer, **M. Bruno Dufour** a fait état d'un changement dans les attentes des entreprises, qui se soucient désormais de la formation de l'ensemble de leur personnel, et non plus seulement de leurs cadres supérieurs. Or les grandes écoles de commerce sont démunies face à cette nouvelle demande, pas tant à cause d'un certain conservatisme de leurs enseignants, que de l'énormité des investissements liés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui sont pourtant le seul moyen d'y répondre. Il a observé qu'une école comme

l'ESC Lyon relevait plus de l'artisanat que de l'industrie, qu'il lui fallait donc impérativement travailler en collaboration avec des fabricants de matériel ou des organismes tels Neurop Lab, et surtout coopérer avec ses homologues pour mettre en commun leurs ressources professionnelles et leurs expériences. Il a indiqué que l'ESC Lyon avait ainsi élaboré avec quatre grandes écoles de commerce de Rhône-Alpes un projet de réseau de visio-conférences à distance, relayé par des tuteurs locaux.

En réponse à une question de **M. Pierre Laffitte, président**, **M. Bruno Dufour** a estimé que cette coopération régionale pourrait certes constituer une première étape avant une extension à l'échelon national, mais qu'il fallait toujours se méfier des généralisations trop hâtives. Il a souligné que l'usage avait révélé certaines limites de la visio-conférence qui fatigue rapidement tant les intervenants que le public et qui ne saurait en tout état de cause remplacer le travail personnel.

**M. Pierre Laffitte, président**, a demandé si un système de décrochages régionaux d'une télévision éducative ne pourrait pas remplacer ces réseaux de visio-conférences.

**M. Bruno Dufour** a estimé que cela serait peu compatible avec l'interactivité, et avec l'indispensable sélection des thèmes et des publics, et qu'il n'existait pas ici d'approche valable universelle, sauf peut-être pour l'apprentissage des langues.

A **M. Pierre Laffitte, président**, qui s'inquiétait des moyens de susciter l'investissement initial dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication appliquées à la formation, **M. Bruno Dufour** a donné en exemple l'action de la Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion (FNEG) dans les années 1970, et appelé de ses vœux une véritable mobilisation nationale qui se concrétiserait dans un budget commun au ministère de l'industrie, au ministère de l'éducation, aux écoles de commerce et aux institutions consulaires.

**M. Pierre Laffitte, président,** considérant qu'une éventuelle société nationale d'édition multimédia devrait pouvoir sous-traiter à des organismes pour l'instant encore inexistantes, a demandé si l'ESC Lyon s'engageait à prendre des initiatives dans ce sens, en association avec d'autres écoles de commerce.

**M. Bruno Dufour** a confirmé que l'ESC Lyon y était toute disposée car elle avait toujours considéré la formation, y compris en matière de pédagogie, comme l'une de ses missions essentielles.

**M. René Trégouët, rapporteur,** s'est félicité de l'actuel foisonnement de projets en France, mais s'est inquiété de la nécessité de fédérer ces efforts afin d'éviter que chacun ne "réinvente l'eau chaude dans son coin". Il a notamment souligné l'intérêt qu'il y aurait à exploiter le savoir-faire accumulé par la BBC depuis des décennies.

**M. Pierre Laffitte, président,** a déploré que ni le CNED, ni le CNDP, trop institutionnels, n'aient réussi cet effort de fédération.

**M. Bruno Dufour** a relevé sur ce point des risques de dérive bureaucratique, et préconisé une gestion de type entrepreneurial. Il a souligné la nécessité d'impliquer les industriels, qui ne viendront que s'ils y sentent un grand enjeu national.

**M. Pierre Laffitte, président,** s'est demandé si les enseignants étaient bien eux-mêmes conscients de ce nouvel impératif.

**M. Bruno Dufour** a remarqué que l'enseignement supérieur privé affrontait aujourd'hui une crise de financement qui le contraignait de toute façon à se remettre en cause.

**M. René Trégouët, rapporteur,** a estimé qu'il était d'une certaine façon heureux que la crise structurelle contemporaine coïncide avec la rencontre de l'informatique et de l'image, annonciatrice d'une nouvelle révolution technologique.

En réponse à **M. Pierre Laffitte, président**, **M. Bruno Dufour** a indiqué que c'était essentiellement les DRH (Directeurs des ressources humaines) des entreprises ou agences éclatées en de nombreux sites, qui étaient intéressés par les nouveaux moyens de formation.

**M. Pierre Laffitte, président**, a rappelé qu'il était important d'élargir le public concerné au-delà des seuls cadres supérieurs, afin de démocratiser l'accès à la connaissance.

A la demande de **M. Pierre Laffitte, président**, **M. Bruno Dufour** a ensuite évoqué la participation de l'ESC Lyon aux projets de Neurope Lab, et salué, à cette occasion, le travail de pionniers effectué par MM. Richard Collin et Juan Rada. Il a notamment cité le logiciel JITOL (Just In Time Open Learning) pour l'auto-traitement du diabète, qui fait office à la fois de base de données académiques, de visio-conférence, de carnet de notes personnelles, et fonctionne en réseau sur la France, l'Italie et l'Allemagne.

Un débat s'est ensuite engagé entre MM. **Pierre Laffitte, président**, **René Trégouët, rapporteur**, et **Bruno Dufour**, sur la percée actuelle des produits et des canaux numériques aux Etats-Unis, sur le savoir-faire des éditeurs multimédias pédagogiques américains et sur la possibilité de mobiliser les universitaires français, sur le grand pragmatisme nécessaire en ce domaine et sur l'importance de respecter la diversité des modes d'apprentissage des individus.

En conclusion, **M. Pierre Laffitte, président**, a confié sa crainte de voir les contenus prendre du retard sur la révolution technologique en cours, et a affirmé qu'il était essentiel que des pédagogues se mettent au travail.

La commission a enfin procédé à l'audition de **M. Christian Boudan, responsable du secteur multimédia à la direction de la recherche de l'Institut national de l'audiovisuel (INA)**.

**M. Christian Boudan** a exposé à la mission les activités de l'INA en matière d'édition d'instruments pédagogiques multimédias. Cette activité consiste à mettre en valeur le patrimoine de l'INA dans le cadre de coproductions et de coéditions avec d'autres détenteurs de fonds d'archives. C'est ainsi qu'est actuellement en cours de réalisation un projet d'encyclopédie de personnalités internationales sur support CD-Rom à partir des archives de l'INA et de celles du journal *Le Monde*. D'autres projets sont en préparation, il s'agira en particulier d'exploiter les fonds de l'INA consacrés aux écrivains. Les produits qui seront ainsi réalisés ont un caractère éducatif marqué.

Le projet d'encyclopédie de personnalités internationales représente une année de travail entre la mise au point du projet et la mise sur le marché. Ce coût de production s'établit entre un million et un million et demi de francs et le coût d'exploitation des archives entre 500.000 et 800.000 francs.

**M. Christian Boudan** a ensuite évoqué le développement rapide du marché des supports multimédias depuis le début de 1993. Il existe actuellement une douzaine de supports, le plus connu étant le CD-Rom de la société Apple commercialisé aux Etats-Unis entre 30 et 80 dollars. Un million de lecteurs de CD-ROM sont actuellement sur le marché aux Etats-Unis et la vente de disques se développe rapidement. Autre indice de cette transformation du marché : la société Microsoft a entrepris d'éditer des supports CD-ROM cherchant ainsi à développer une bibliothèque de titres et à acquérir en ce domaine la position qu'elle occupe en matière de système d'exploitation. IBM manifeste la même ambition.

L'édition de support multimédia devient rentable. Ainsi, un vidéodisque sur l'aide médicale familiale a été vendu à 300.000 exemplaires aux Etats-Unis ; en Europe cette activité en est à ses tout débuts : Flammarion prépare un titre sur l'astronomie, Matra a créé une petite structure de production, Philips s'est lancé dans le vidéodisque familial ludique, marché apparemment le plus porteur

actuellement (à titre de référence, le taux de pénétration de consoles Nintendo dans les familles est de 50% aux Etats-Unis).

S'il n'existe en France que 50.000 lecteurs de vidéo-disque sur le marché, ce chiffre pourrait rapidement augmenter : la stratégie de développement du marché adoptée par Sony aux Etats-Unis (vente d'un lecteur au prix de 3.000 francs avec fourniture gratuite de six ou sept titres) pourrait être aisément transposée en Europe.

A une question de **M. René Trégouët, M. Christian Boudan** a répondu que le groupe Hachette aurait la possibilité de développer son activité dans ce secteur. La difficulté, en la matière, est en effet de disposer d'un contenu et d'acquérir une culture informatique permettant d'exploiter celui-ci. La plupart des éditeurs traditionnels sont dans une situation financière qui les empêche d'entreprendre cette démarche, ce n'est pas le cas d'Hachette qui a les moyens d'investir et qui dispose d'archives, y compris d'archives vidéo.

**M. Christian Boudan** a aussi insisté sur la nécessité de compléter le support vidéo par des livres, des logiciels informatiques et tout autre produit permettant d'élargir l'utilisation du vidéodisque. A cet égard, **M. Christian Boudan** a estimé que la télévision avait essentiellement un caractère promotionnel et devait être renforcée par des produits de complément plus spécialisés.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a exprimé son accord avec l'idée que la télévision devait dispenser un savoir général complété ensuite par des instruments pédagogiques multimédias.

A une question du **président Pierre Laffitte, M. Christian Boudan** a répondu qu'une somme de dix à quinze millions de francs était nécessaire pour créer une petite structure faisant travailler dix à vingt personnes. Il a d'autre part indiqué que les recettes commerciales de l'INA représentaient actuellement quelque 40% de son budget.

**M. Christian Boudan** qui milite actuellement pour la création, au sein de l'INA, d'une structure INA-édition permettant de développer les activités commerciales d'édition, a affirmé qu'il est plus facile de vendre de vieilles séries aux chaînes de télévision que de monter des coéditions de supports multimédia.

**M. Christian Boudan** a d'autre part indiqué au **président Pierre Laffitte** que la Cité des sciences de la Villette crée du matériel multimédia pour son propre usage dans un atelier dont elle dispose mais qu'elle ne diffuse pas ses produits. Quant au CRNS, il lui semble qu'un établissement public n'est peut-être pas la structure la plus appropriée pour effectuer des activités d'édition, de marketing, de vente.

Il a d'autre part indiqué au **président Pierre Laffitte** qu'il serait, dans les conditions actuelles, difficile d'installer à Cannes une structure du type INA-édition dans la mesure où la fonction multimédia nécessite des contacts permanents avec les télévisions étrangères, les agences d'images, les sociétés d'informatique et de nombreux autres partenaires installés à Paris. Il a toutefois convenu, avec René Trégouët, que le développement des infrastructures à grand débit de transport de données rendrait cette localisation plus envisageable. En tout état de cause, un marché du livre illustré et du multimédia va être créé à Cannes dans un an.

**MISSION D'INFORMATION, CONSTITUÉE AU SEIN DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN, CHARGÉE D'Étudier LE FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS DES FRUITS, DES LÉGUMES ET DE L'HORTICULTURE, D'EXAMINER LEURS PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION, COMPTE TENU DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET DE FORMULER TOUTE PROPOSITION DE NATURE À REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS DONT SOUFFRENT CES SECTEURS**

**JeuDi 13 mai 1993 - Présidence de M. Louis Minetti, président. MM. Jean-François Le Grand et Jean Huchon** ont présenté les grandes lignes du rapport, rappelant qu'un projet, dont le rapport définitif ne diffère pas sensiblement, avait déjà recueilli l'approbation de la mission le 28 avril dernier.

Après que **M. Fernand Tardy** eut souhaité que la mission propose l'établissement d'un cadastre fruitier, et éventuellement légumier, afin de renforcer l'organisation de la production, la mission a indiqué que cette solution avait été examinée puis repoussée. Avec l'accord de l'intévenant, elle a cependant décidé d'annexer au rapport une contribution, effectuée à titre personnel par **M. Fernand Tardy**.

Après que **M. Louis Minetti, président**, eut rappelé que les conclusions de la mission seraient présentées lors d'une conférence de presse le 19 juin, **M. Jean Roger** a souhaité que la plus large diffusion soit donnée au rapport, compte tenu de l'intérêt suscité par les travaux de la mission.

**M. Jean-François le Grand, rapporteur**, a abondé dans son sens, se déclarant convaincu que le rapport serait publié en un nombre d'exemplaires suffisant pour permettre d'informer des travaux du Sénat les professionnels concernés.

A l'unanimité des présents, **la mission a adopté le rapport d'information.**

## **DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

**Jeudi 13 mai 1993 - Présidence de M. Jacques Genton, président.**- La délégation a tout d'abord examiné le rapport d'information de MM. Jacques Genton, Claude Estier et Yves Guéna sur la VIII<sup>e</sup> Conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), qui s'est tenue à Copenhague les 3 et 4 mai 1993.

Le président Jacques Genton a souhaité formuler quelques remarques générales sur la tonalité des débats.

Il a d'abord noté que la présidence danoise met manifestement l'accent sur ce qui se passe à l'extérieur de la Communauté -qu'il s'agisse des relations avec la Russie, de la situation dans l'ex-Yougoslavie, des relations avec les pays de l'Europe centrale et orientale ou de l'élargissement de la Communauté- plutôt que sur les problèmes intérieurs des Douze.

Il a ensuite insisté sur le sentiment d'isolement de la France qui était ressorti clairement du débat sur l'Initiative Européenne de Croissance. Il n'y eut guère que Mme Nicole Fontaine, au nom du Parlement européen, et la délégation grecque pour se prononcer en faveur de l'idée, exprimée unanimement par la délégation française, que le libre échange ne doit pas être un credo absolu et que la Communauté doit défendre ses frontières et préserver le principe de la préférence communautaire.

A propos de l'évaluation des travaux de la Conférence, les délégations ont exprimé le voeu de développer le rôle de cette Conférence comme organe de débat et comme organe d'information et ont suggéré d'allonger la durée de ses travaux.

Enfin, lors de l'échange de vues sur le contrôle parlementaire relatif aux deuxième et troisième piliers du Traité de Maastricht, le Parlement européen a plaidé pour un accroissement de ses pouvoirs tandis que les parlements nationaux prônaient surtout un développement du contrôle de chaque parlement national et des rencontres interparlementaires permettant d'améliorer encore l'information et le contrôle de chacun. A ce sujet, le **président Jacques Genton** a cité l'exemple des Pays-Bas dont le Parlement a mis en place une procédure nouvelle de contrôle parlementaire.

**M. Claude Estier**, qui participait pour la première fois à la Conférence, a été particulièrement intéressé par l'ambiance qui y régnait. Comme le président Genton, il a noté que les préoccupations de la présidence danoise étaient essentiellement tournées vers l'extérieur ; le calendrier indiqué pour la négociation avec les quatre pays de l'Association européenne de libre échange (AELE) et pour l'accord de partenariat avec la Russie semble même montrer la volonté d'une certaine précipitation en ce domaine. Par ailleurs, le credo libre échangiste qui dominait n'a pu que laisser rêveuse la délégation française qui s'est montrée unanime dans son scepticisme.

**M. Yves Guéna** a déclaré que cette Conférence suscitait un motif d'inquiétude et un motif de satisfaction. Le motif d'inquiétude réside dans ce credo selon lequel l'internationalisation des échanges et l'ouverture des frontières créent la croissance et les emplois. Le motif de satisfaction tient à la prise de conscience par les parlements nationaux de leur rôle dans le contrôle démocratique au sein de la Communauté ; un consensus s'est ainsi dégagé pour que la Conférence tienne des séances plus nombreuses, qu'elle se réunisse éventuellement en commissions, qu'elle entende des ministres et des membres de la Commission de Bruxelles.

**M. Jacques Oudin** a estimé que cette évolution ne pouvait que s'accroître car le contrôle au sein de la

Communauté doit s'exercer de manière multiple et notamment au sein des parlements nationaux.

A propos de l'isolement de la France dans le débat sur l'ouverture des frontières, **M. Michel Caldaguès** a estimé que la France avait trop facilement cédé aux demandes qui lui ont été faites et qu'elle n'avait pas su se faire désirer tandis que **M. Ernest Cartigny** s'est demandé s'il ne convenait pas de mettre en cause les méthodes de relation et de négociation qui avaient été adoptées jusque là par notre pays.

**Le rapport de MM. Jacques Genton, Claude Estier, Yves Guéna a ensuite été adopté par la délégation.**

La délégation a ensuite entendu une **communication de M. Paul Masson** sur les **conditions de réalisation de la libre circulation en Europe.**

**M. Paul Masson** a tout d'abord rappelé les circonstances dans lesquelles il a participé, en qualité de membre de la délégation pour les Communautés européennes et de membre de la commission des lois, à la troisième rencontre organisée par la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen sur le thème du troisième pilier de l'Union européenne.

La question principale de la rencontre portait sur le fait de savoir s'il convenait de "communautariser" les six premiers domaines de l'article K1 du titre VI du traité signé à Maastricht, c'est-à-dire la politique d'asile, les règles régissant le franchissement des frontières extérieures, la politique d'immigration et la lutte contre l'immigration irrégulière, la lutte contre la toxicomanie, la lutte contre la fraude de dimension internationale et la coopération judiciaire en matière civile.

Le Parlement européen est favorable à cette "communautarisation," au motif de la nécessité d'un contrôle parlementaire qui, de son point de vue, ne peut être assuré que par lui ; il fait valoir, en outre, qu'une politique communautaire est nécessaire pour résoudre les problèmes

migratoires, lutter contre les trafics de drogue et harmoniser les politiques d'asile. Cette position a été adoptée à l'unanimité par la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen, toutes familles politiques confondues.

**M. Paul Masson** a souligné que l'avis des délégués des parlements nationaux était tout opposé et qu'en la matière la délégation française n'était pas isolée. Les délégations néerlandaise, britannique et allemande notamment, ont estimé qu'il est certes souhaitable de mettre en oeuvre des politiques communes en matière d'immigration, de droit d'asile ou de lutte contre les trafics de stupéfiants, mais que cette politique devrait plutôt être mise en oeuvre par un renforcement de la coopération inter-étatique. La Commission des Communautés européennes ne possède en effet pas toutes les données techniques et politiques sur ces questions qui sont très sensibles pour les opinions publiques et qui doivent être abordées de façon aussi sereine et pragmatique que possible.

**M. Paul Masson** a encore ajouté qu'au regard du contrôle démocratique sur les décisions prises dans ces domaines, les parlements nationaux sont sans doute aussi bien placés, sinon mieux, que le Parlement européen. Il a indiqué avoir expliqué aux délégués les moyens nouveaux qu'offre au Parlement français l'article 88-4 de la Constitution.

**M. Paul Masson** a ensuite évoqué la mission qu'il a accomplie au Portugal les 26 et 27 avril 1993 en compagnie de M. Bernard Laurent. Après avoir décrit le contexte politique au Portugal, il a souligné que ce pays faisait preuve d'un engagement européen incontestable, notamment en raison de sa dépendance des fonds communautaires : en cinq ans (1989-1993) le Portugal aura reçu environ 54 milliards de francs qui sont à l'origine d'environ 80 % de la croissance portugaise en 1991. Si la volonté d'adhérer à la convention de Schengen s'inscrit dans le cadre plus général de l'engagement du Portugal en faveur de la construction européenne, il n'en reste pas moins que

celui-ci ne semble pas souhaiter prendre de décisions par trop sévères à l'égard des ressortissants des pays lusophones.

**M. Paul Masson** a précisé l'importance du problème des frontières, tant maritimes que terrestres, au Portugal. La réorganisation de la garde fiscale, par son intégration dans la garde nationale républicaine -équivalent de la gendarmerie française- va conduire à une réduction de moitié de ses effectifs. Le Portugal, comme l'Italie ou l'Espagne, est en outre devenu un pays d'immigration importante et pour beaucoup clandestine. La drogue devient un fléau important (le nombre de toxicomanes a doublé en quatre ans) et il y a, en moyenne, un mort par surdose par jour ; le hachisch provient du Maroc, la cocaïne d'Amérique du Sud et l'héroïne des Pays-Bas. Le Portugal a adopté, le 22 janvier dernier, une nouvelle législation en matière de lutte contre les stupéfiants qui se rapproche plutôt de la législation française et espagnole que de la législation néerlandaise.

Le Portugal entretient d'étroites relations de coopération policière avec l'Espagne et un accord lusi-espagnol a été signé en février 1993 qui autorise les poursuites trans-frontalières sur une distance de 50 km de part et d'autre de la frontière.

En conclusion de son exposé, **M. Paul Masson** a estimé que, alors même que le Président de la République portugaise n'a pas encore déposé les instruments de ratification de la convention, il est sans doute prématuré d'engager, au Parlement français, le débat de ratification sur l'adhésion du Portugal à la convention d'application de l'accord de Schengen.

Interrogé par **M. Jacques Golliet** sur les communautés portugaises installées hors du Portugal et disposant d'un passeport portugais, **M. Paul Masson** a indiqué que les statistiques étaient de 40.000 pour l'Angola, 400.000 pour l'Amérique du Sud, 1.200.000 pour le Brésil, 270.000 pour les Etats-Unis et 240.000 pour le Canada.

La délégation a ensuite entendu une **communication de M. Jacques Oudin sur l'initiative européenne de croissance.**

**M. Jacques Oudin** a tout d'abord rappelé que l'initiative européenne de croissance se présente comme un ensemble de mesures, destinées à promouvoir la croissance par le biais d'incitations financières, et arrêtées par le Conseil européen, réuni à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992.

Ces mesures portent, d'une part, sur la création d'un nouveau mécanisme temporaire de prêts de 5 milliards d'Ecus au sein de la Banque européenne d'investissement (BEI), et d'autre part, sur la création d'un Fonds européen d'investissement (FEI), disposant d'un capital de 2 milliards d'Ecus, apporté par la BEI, la Communauté européenne et d'autres institutions financières.

**M. Jacques Oudin** a indiqué que le mécanisme temporaire des prêts de la BEI était destiné, en premier lieu, aux investissements réalisés dans la Communauté européenne, mais aussi dans les pays d'Europe centrale et orientale, voire même dans les autres pays européens, membres de l'Association européenne de libre échange (AELE).

Dans le cadre de ce mécanisme temporaire, établi pour une période de deux ans (1993-1994), il a été décidé que la BEI pourrait financer jusqu'à 75 % du coût total des projets éligibles (alors que le plafond d'intervention est normalement de 50 %), et que, en cas de cofinancement avec un instrument du budget de la Communauté (par exemple le Fonds européen de développement régional -FEDER-), le plafond de la contribution combinée, qui est normalement de 70 % du coût du projet, serait porté à 90 %.

**M. Jacques Oudin** a précisé qu'à ce jour la BEI avait approuvé des prêts d'un total de 1,6 milliard d'Ecus portant, pour l'essentiel, sur le financement d'infrastructures de transport (aéroports, autoroutes, chemins de fer), d'infrastructures de transport d'énergie (par exemple un

nouveau financement du gazoduc entre l'Algérie et l'Italie) ou d'infrastructures de télécommunications.

Pour ce qui est du FEI, sa création est bloquée pour des raisons institutionnelles. En effet, il est apparu, après la décision prise à Edimbourg, qu'il fallait procéder à une modification des statuts de la BEI pour lui permettre de participer au capital du fonds. Le Conseil ne pourra se prononcer, à l'unanimité, sur cette participation de la Communauté au capital du fonds, qu'après la ratification, par les parlements des Douze, des modifications des statuts de la banque contenus dans le Traité de Rome.

**M. Jacques Oudin** a encore indiqué que les représentants permanents, réunis à Bruxelles le 25 mars dernier, en conférence intergouvernementale, avaient approuvé la révision des statuts de la banque. Il a également souligné que, dans la proposition d'acte communautaire E-53, transmise le 4 mars 1993 à l'Assemblée nationale et au Sénat, et qui porte sur la décision du Conseil relatif à la participation de la Communauté au Fonds, l'annexe relative au statut du FEI correspondait à une page blanche, la seule mention étant que «le document est en cours d'élaboration et sera communiqué dans les meilleurs délais».

Il a ajouté qu'il lui avait semblé anormal que le Parlement ne dispose pas des statuts du Fonds pour pouvoir se prononcer et qu'il avait donc, en conséquence, déposé, avec d'autres collègues, une proposition de résolution dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution invitant le Gouvernement à s'opposer à l'adoption, par le Conseil, de la décision sur la participation de la Communauté au Fonds, tant que ne seraient pas précisées les conditions d'un contrôle satisfaisant de la participation de la Communauté à ce Fonds.

**M. Jacques Oudin** a encore informé la délégation sur le fait que, dans le document publié par la Commission européenne, le 22 avril 1993, sur l'initiative européenne de croissance, on peut lire que «la Commission envisage de proposer la création immédiate d'un Conseil intérimaire

des actionnaires du fonds<sup>7</sup>. La question posée par la création du FEI semble ainsi révélatrice d'une certaine précipitation préjudiciable aux règles de la bonne gestion ; selon lui, il s'agit d'une question de principe alors même que le Premier ministre, dans sa communication du 21 avril 1993 devant le Conseil des ministres, a demandé à chacun des ministres, toutes les fois où son département est impliqué, à titre principal, dans une négociation communautaire, à ce que l'information fournie au Parlement soit la plus complète possible.

Le **président Jacques Genton** a alors déclaré qu'il venait de recevoir une lettre de M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, demandant à la délégation de donner un avis sur la proposition de décision du Conseil sur la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement.

**M. Xavier de Villepin**, rejoignant la position de M. Jacques Oudin, s'est en outre préoccupé des conditions de coordination des prêts accordés par la BEI aux pays d'Europe centrale et orientale avec ceux accordés par la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD). Au regard de la création du FEI, l'explication des insuffisances constatées dans la procédure tient sans doute au désir de mise en oeuvre rapide d'un processus destiné à lutter contre l'aggravation de la crise économique en Europe.

**M. Maurice Blin** a expliqué que la commission des finances, saisie de la proposition de résolution déposée par M. Jacques Oudin, avait souhaité connaître, dans le cadre de cette nouvelle procédure, l'avis de la délégation pour les Communautés européennes, spécialiste des "arcanes communautaires". Il s'est également enquis de savoir si l'auteur de la proposition de résolution avait reçu des assurances quant à la date à laquelle les statuts du FEI seraient communiqués au Parlement. Dans la négative, il lui semblerait opportun que le Sénat reporte sa décision. Enfin, il a souligné que la crise économique était telle en Europe que tout retard pouvait être préjudiciable.

Répondant à M. Xavier de Villepin, **M. Jacques Oudin** a rapporté l'opinion des dirigeants de la BEI au regard des opérations de la BERD. Concernant l'impact économique de l'initiative européenne de croissance, il a communiqué les informations fournies lors d'un récent colloque de réflexion économique, organisé au Sénat le 29 avril 1993, sous l'égide de la délégation pour la planification. Il a insisté sur le fait que, autant l'impact du programme économique de l'administration Clinton sur la relance mondiale pouvait être correctement appréhendé, autant celui de l'initiative européenne de croissance sur la relance européenne restait dans le flou. Selon la Commission, l'initiative européenne de croissance aurait un effet positif de 0,6 % sur la croissance du Produit intérieur brut (PIB) de la Communauté et créerait 450.000 emplois ; mais, selon d'autres sources, l'impact de l'initiative européenne de croissance ne serait guère supérieur à une progression du PIB comprise entre 0,12 et 0,2 %.

**M. Jacques Oudin** a encore estimé que, autant le mécanisme des prêts de la BEI lui semblait avoir été une décision positive, autant la création précipitée du FEI lui semblait marquée par une improvisation contraire au but recherché.

Afin de répondre à la demande formulée par la commission des finances, en application de l'article 73 bis, § 4 du Règlement du Sénat, la délégation, après en avoir débattu, a **adopté un avis** dans lequel elle exprime le souhait que le Gouvernement français agisse au sein du Conseil en sorte que celui-ci ne statue pas sur la proposition d'acte communautaire n° E-53 tant que les statuts du FEI n'auront pas été portés à la connaissance du Parlement français et attire en outre l'attention de la commission des finances sur la nécessité d'un contrôle satisfaisant de la participation de la Communauté au nouveau Fonds d'investissement européen.

**La délégation a enfin désigné M. Louis Perrein  
comme rapporteur sur l'évolution du secteur des  
télécommunications en Europe.**

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
POUR LA SEMAINE DU 17 AU 21 MAI 1993**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mercredi 19 mai 1993**

*à 16 heures 15*

Salle n° 261

- Examen du rapport de M. Jacques Legendre sur la proposition de résolution n° 293 (1992-1993), présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 85/611/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.) (n° E-62).

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mercredi 19 mai 1993**

*à 10 heures*

Salle n° 263

- Demande de saisine éventuelle pour avis sur le projet de loi n° 157 (A.N.) de finances rectificative pour 1993 (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et

de sa transmission) et nomination éventuelle d'un rapporteur pour avis sur ce texte.

- Examen du rapport de M. Jean-Jacques Robert sur le projet de loi n° 273 (1992-1993) relatif au code de la consommation (partie législative).

### **Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées**

**Mercredi 19 mai 1993**

*à 9 heures 30*

Salle n° 216

- Audition de M. Philippe Rouvillois, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique, et de M. Roger Baleras, directeur des applications militaires du CEA.

- Désignation de rapporteurs sur les projets de loi en cours d'examen par l'Assemblée nationale :

. n° 122 (A.N., 10e législature) autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco ;

. n° 123 (A.N., 10e législature) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Mongolie, relative à l'entraide judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile.

- Echange de vues sur une éventuelle saisine pour avis de la commission sur le projet de loi de finances rectificative pour 1993.

**Commission des Affaires sociales**

**Mardi 18 mai 1993**

*à 10 heures 30*

Salle n° 213

- Audition de Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, et de M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la Santé.

- Nomination d'un candidat proposé à la désignation du Sénat pour faire partie du Conseil national de la Montagne.

- Nomination de rapporteurs sur les propositions de loi suivantes :

. n° 276 (1992-1993) sur la santé de la personne humaine ;

. n° 289 (1992-1993) visant à permettre la propagande et la publicité en faveur du vin ;

. n° 295 (1992-1993) tendant à instituer une allocation aux personnes âgées dépendantes.

**Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale**

**Mardi 18 mai 1993**

*à 17 heures*

Salle de la commission

- Examen du rapport de MM. Etienne Dailly, Hubert Haenel et Charles Jolibois sur le projet de loi constitution-

nelle n° 231 (1992-1993) portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X.

**Mercredi 19 mai 1993**

Salle de la commission

*à 9 heures*

Audition de M. Pierre Drai, Premier Président de la Cour de cassation, sur le projet de loi constitutionnelle n° 231 (1992-1993) portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X.

*à 9 heures 45 et à 14 heures 30 :*

- Suite de l'examen du rapport de MM. Etienne Dailly, Hubert Haenel et Charles Jolibois sur le projet de loi constitutionnelle n° 231 (1992-1993) portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X.