

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1992-1993

---

Service des Commissions

---

BULLETIN  
DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages —
 <b>Affaires culturelles</b>	
• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	3934
• <i>Code rural - Livre VIII (nouveau) partie législative (Pjl n° 272)</i>	
- Examen du rapport .....	3925
• <i>Europe - Organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) - Proposition de directive du conseil présentée par la Commission des Communautés européennes (n° E-62) (Ppr n° 293)</i>	
- Adoption de la résolution de la commission.....	3929
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1993 (Pjl n° 321)</i>	
- Communication de M. Adrien Gouteyron sur les mesures en faveur de la presse.....	3929
- Examen d'un amendement .....	3934
 <b>Affaires économiques</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	3941
• <i>Audition de M. Hervé de Charette, ministre du logement ...</i>	3935
• <i>Mission d'information à l'étranger - Pays de l'Est</i>	
- Désignation des membres .....	3941
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1993 (Pjl n° 321)</i>	
- Communication de M. Jean Huchon .....	3942

	Pages
	—
• <i>Urbanisme commercial</i>	
- Examen du rapport d'information.....	3949
 <b>Affaires étrangères</b>	
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1993 (Pjl n° 321)</i>	
- Echange de vues.....	3959
• <i>Mission d'information à l'étranger - Macédoine (21 au 27 mai 1993)</i>	
- Communication.....	3963
 <b>Affaires sociales</b>	
• <i>Audition de M. Hervé de Charette, ministre du logement ...</i>	3967
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1993 (Pjl n° 321)</i>	
- Communication de M. Jean-Pierre Fourcade.....	3972
 <b>Finances</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	3988
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1993 (Pjl n° 321)</i>	
- Audition de M. Nicolas Sarkozy.....	3979
- Examen du rapport.....	3994
• <i>Epargne - Création de fonds de pension (Pjl n° 222)</i>	
- Demande de saisine pour avis.....	3988
• <i>Privatisation (Pjl n° 319)</i>	
- Examen du rapport.....	3988
• <i>Groupe de travail - Délocalisations, hors du territoire national, des entreprises industrielles ou de services</i>	
- Examen du rapport.....	4010

	Pages
	—
• <i>Europe - Proposition de décision du Conseil sur la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissements (n° E-53) (Ppr n° 287)</i>	
- Examen du rapport .....	4005
 <b>Lois</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	4026
• <i>Justice - Réforme de la procédure pénale (Ppl n° 211)</i>	
- Examen des amendements .....	4015
• <i>Privatisation (Pjl n° 319)</i>	
- Demande de saisine pour avis .....	4026
• <i>Banque de France (Pjl n° 158 AN)</i>	
- Demande de saisine pour avis .....	4026
• <i>Collectivités locales - Allongement des délais d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale (Ppl n° 262) - Modification de l'article 68 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Ppl n° 290)</i>	
- Examen du rapport .....	4027
• <i>Nationalité française - Droit de la nationalité (Ppl n° 308)</i>	
- Examen du rapport .....	4030-4052
• <i>Elections - Financement et plafonnement des dépenses électorales (Ppl n° 307)</i>	
- Examen du rapport .....	4045
 <b>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</b>	
• <i>Audition de Mme Martine Buron, présidente du groupe « Décentralisation » constitué auprès du commissariat général du plan .....</i>	4057
• <i>Audition de M. Pierre Laffitte, sénateur, président de la Fondation Sophia-Antipolis .....</i>	4063

	Pages
• <i>Audition de M. François Paour, président de la Fédération nationale des maires ruraux</i> .....	4068
• <i>Audition de M. Michel Martin, président du Rassemblement pour une éco-société, accompagné de MM. Michel Fléchaire, Noël Perra et André Holleaux</i> .....	4074
• <i>Audition de M. Pierre Georgini, directeur de l'Ecole nouvelle d'ingénieurs en communication</i> .....	4079

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

• <i>Audition de Mme Claire Poinsignon, chargée de mission au département « Programmes universitaires européens » de la Sept</i> .....	4085
• <i>Audition de Mme Anita Rozenholc, chargée de mission aux nouvelles technologies de la communication à la DATAR</i> ....	4090
• <i>Audition de Mme Maryvonne Perrichot, présidente du syndicat des producteurs de programmes audiovisuels (S2PA), accompagnée de Mme Clémence Coppey, déléguée générale</i> .....	4094

#### **Délégation du Sénat pour les Communautés européennes**

• <i>Réforme relative aux missions et à la coordination des fonds structurels (n° E-71)</i>	
- Examen du rapport d'information.....	4099

<b>Programme de travail des commissions et des délégations pour la semaine du 7 au 11 juin 1993</b> .....	4105
---	------

**AFFAIRES CULTURELLES**

**Mardi 1er juin 1993- Présidence de M. Maurice Schumann, président.-** La commission a examiné le rapport de **M. Albert Vecten, rapporteur**, sur le **projet de loi n° 272 (1992-1993)** relatif à la partie législative du **livre VIII (nouveau) du code rural**.

Le rapporteur a introduit son exposé en rappelant que le Sénat avait déjà examiné trois projets de loi portant adoption directe de la partie législative de codes.

Il a noté que la codification par voie législative qui, comme la codification par voie réglementaire, se fait «à droit constant» présentait d'incontestables avantages. Elle permet de donner immédiatement force de loi aux textes codifiés ; elle permet aussi au législateur d'exercer un contrôle direct sur ces textes. Elle constitue toutefois pour le Parlement, dont la vocation est de voter ou de modifier la loi, un exercice un peu insolite. Le rapporteur a cependant jugé indispensable, pour la clarté du débat, de respecter strictement le principe de la codification «à droit constant»

**M. Albert Vecten, rapporteur**, a ensuite analysé les dispositions du projet de loi et de son annexe.

Selon une présentation formelle classique, le projet de loi proprement dit se compose de trois articles :

le premier définit, par renvoi à l'annexe, la partie législative du livre VIII (nouveau) du code rural ;

- le deuxième prévoit la coordination avec le texte codifié des références faites par les lois en vigueur aux dispositions qu'il remplace ;

- le troisième prévoit l'abrogation des dispositions législatives auxquelles se substitue le texte codifié : mais sa rédaction ne correspond qu'imparfaitement à cet objet.

Les dispositions annexées sont celles du titre premier, «enseignement et formation professionnelle agricoles», qui, étant le seul à comporter des dispositions législatives, est le seul à figurer dans la partie législative du livre VIII (nouveau) du code rural, intitulé «Enseignement, formation professionnelle et développement agricoles. Recherche agronomique».

Elles reprennent, en 37 articles numérotés de façon décimale, les dispositions actuellement codifiées dans le livre VIII (nouveau) du code rural et les textes intervenus depuis 1980 en forme non codifiée, c'est-à-dire pour l'essentiel les deux lois de 1984 sur l'enseignement agricole, auxquelles ont été ajoutés l'article 28 de la loi d'orientation du 10 juillet 1989 sur l'éducation, qui en étend l'application à l'enseignement agricole, l'article 46 de la loi du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi sur l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, qui a créé le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole agro-alimentaire et vétérinaire, et enfin le second alinéa de l'article 10 de la loi «montagne» du 9 janvier 1985, qui concerne les établissements d'enseignement agricole situés dans les régions comprenant des zones de montagne.

**M. Albert Vecten, rapporteur**, a noté que le texte du projet de loi et des dispositions annexées appelaient un certain nombre d'aménagements.

Il a tout d'abord présenté à la commission les modifications formelles qu'il jugeait indispensables pour améliorer la rédaction et la présentation du texte codifié, et qu'il a réparties en deux catégories :

- celles ayant pour objet de rectifier des erreurs dans la transcription des textes en vigueur ou de leur apporter des amendements de forme, de coordination ou de mise à jour. Le rapporteur a, à cet égard, regretté que la mise au

point du texte très bref soumis au Parlement n'ait pas fait l'objet de soins plus attentifs ;

- celles portant sur le plan proposé pour le titre premier du livre VIII (nouveau). En effet, bien que traduisant un souci de symétrie auquel on ne peut qu'être sensible, ce plan ne correspond pas à la structure des textes législatifs applicables à l'enseignement agricole. Il contraint donc à des «découpages» des dispositions en vigueur qui rendent difficilement perceptible la logique dont elles procèdent, et par conséquent l'intention du législateur.

Il convient donc de le revoir en fonction de deux impératifs :

- le respect de la cohérence des textes ;
- une meilleure adéquation des divisions du texte et de leurs intitulés au contenu des dispositions qu'elles reprennent, afin de faciliter, d'une part, la lecture du texte codifié, et, d'autre part, l'insertion de modifications ultérieures.

Le rapporteur a en conséquence suggéré de répartir en cinq chapitres les dispositions du titre premier du livre VIII du code rural :

- avant le chapitre premier, serait inséré un article correspondant à l'article 28 de la loi d'orientation sur l'éducation, cette insertion correspondant à la fois à la singularité de cette disposition et à sa portée très générale ;

- le chapitre premier, dont l'intitulé ne serait pas modifié, reprendrait, en trois sections : les dispositions générales de la loi du 9 juillet 1984 portant rénovation de l'enseignement agricole public ; les dispositions relatives aux compétences de l'Etat et des régions, qu'il convient de rassembler et d'identifier ; les dispositions relatives aux établissements d'enseignement et de formation ;

- le chapitre II comporterait les dispositions propres à l'enseignement supérieur public ;

- le chapitre III reprendrait en deux sections l'ensemble, difficilement dissociable, des dispositions de la

loi du 31 décembre 1984 portant réforme des relations entre l'Etat et les établissements d'enseignement agricole privés ;

- le chapitre IV serait consacré aux Conseils de l'enseignement agricole ;

- le chapitre V, enfin, regrouperait les dispositions particulières aux départements d'outre-mer et aux zones de montagne ainsi que les dispositions pénales protégeant certains titres de l'enseignement supérieur agricole et vétérinaire.

**M. Albert Vecten, rapporteur**, a, d'autre part, estimé nécessaire de modifier l'article 3 (abrogation) du projet de loi.

Une discussion générale a suivi l'exposé du rapporteur, dans laquelle sont notamment intervenus le **président Maurice Schumann**, qui a félicité le rapporteur, en rappelant qu'il avait également été le rapporteur des lois de 1984 sur l'enseignement agricole, dont il suivait attentivement l'application, **M. Joël Bourdin**, qui a apprécié la clarté du plan proposé et a approuvé, ainsi que **M. Pierre Schiélé**, le maintien d'un chapitre consacré à l'enseignement supérieur agricole et vétérinaire.

Suivant les propositions de son rapporteur, la commission a ensuite adopté 74 amendements portant sur la rédaction et le plan des dispositions du Titre premier du Livre VIII (nouveau) du code rural annexées à l'article premier, avant d'adopter sans modification l'article premier et l'article 2 du projet de loi, puis son article 3 modifié par un amendement complétant et précisant la liste des dispositions législatives dont la codification du livre VIII (nouveau) du code rural impose l'abrogation.

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

**Jeudi 3 juin 1993 - Présidence de M. Maurice Schumann, président.** - La commission a tout d'abord procédé,

en présence de **M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes**, à un débat en vue de l'adoption de la résolution de la commission 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)**.

**M. Jacques Legendre, rapporteur**, a rappelé les termes des conclusions de la commission sur la **proposition de résolution n° 293 (1992-1993)** de **M. Yves Guéna**. **M. Jacques Genton** a exprimé son accord avec ces conclusions. Constatant qu'aucun amendement à ces conclusions n'avait été déposé, la **commission a adopté**, à l'unanimité des commissaires présents, **une résolution** reprenant le texte de la proposition de résolution qu'elle avait adoptée le 19 mai 1993 (rapport n° 315 (1992-1993)).

A l'issue de ce vote, le **président Maurice Schumann** a confirmé son intention de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat de l'examen de la résolution de la commission.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Adrien Gouteyron** sur les mesures prises en faveur de la **presse écrite** dans le cadre du **projet de loi de finances rectificative pour 1993**.

Après avoir rappelé qu'au début du mois de mai, le ministre de la communication avait annoncé l'adoption de deux mesures : la création d'un fonds de soutien doté à hauteur de 200 millions de francs et l'obligation pour les entreprises privatisées d'affecter à la presse une part de la publicité consacrée à leur privatisation et que le projet de loi de finances rectificative tirait les premières conséquences de ces décisions, **M. Adrien Gouteyron** a présenté les mesures proposées.

Les aides de l'Etat à la presse sont constituées d'une part d'allégements fiscaux (les aides indirectes) et d'autre

part d'aides directes, ces dernières atteignant le montant de 275,44 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1993.

Les crédits d'aides directes à la presse sont inscrits au budget des services généraux du Premier ministre. Ils sont recensés dans les chapitres 41-01 (remboursement à la SNCF des réductions de tarifs accordées à la presse), 41-02 (allègement des charges supportées par les journaux en raison des communications téléphoniques des correspondants de presse et remboursements des transmissions par fac-simile) et 43-03 (fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger et aux quotidiens d'information générale et politique).

Le projet de loi de finances rectificative pour 1993 augmente de 150 millions de francs le chapitre 43-03, doté d'un crédit de 65.086.627 francs par la loi de finances initiale.

Les modalités d'utilisation de ce crédit ne sont pas encore fixées. Il semble que 100 millions de francs seront répartis entre les organes de la presse d'opinion et d'information générale et que les 50 millions restants seront affectés en majeure partie aux quotidiens à faibles ressources publicitaires, le solde étant réparti par l'intermédiaire du comité interministériel de restructuration industrielle.

Les critères d'octroi de ces aides seront neutres et objectifs. Le ministre de la communication a parlé d'un pourcentage de la TVA payée par les journaux ; il est aussi possible de répartir ces aides au prorata du chiffre d'affaires des titres éligibles.

**M. Adrien Gouteyron** a noté l'opportunité de cette aide d'urgence qui marque une rupture avec la stagnation des crédits d'aide à la presse dans la loi de finances adoptée par la précédente majorité.

La situation alarmante de la presse justifie ces mesures. A cet égard, **M. Adrien Gouteyron** a fait état de la dernière «enquête rapide» publiée par le service juri-

dique et technique de l'information. Celle-ci confirme la dégradation de la situation de la presse en 1992 avec une baisse de 0,4 % de son chiffre d'affaires total, après la diminution de 0,5 % enregistrée en 1991.

Deux évolutions convergentes ont concouru à ce résultat : les recettes publicitaires ont diminué en 1992, (-5,4 %), alors que les recettes de la vente ont à peine progressé (+ 3,5 %). Or, depuis 1983 jusqu'à la mi-90, la publicité a été le véritable «moteur» de la croissance de la presse : en huit ans, les recettes publicitaires ont plus que doublé. Durant la même période, la diffusion n'a augmenté que de 5 %, les recettes de ventes n'augmentant que de 45 %. La presse est donc devenue toujours plus dépendante du marché publicitaire. Or, à la mi-90 le marché publicitaire s'est retourné : les recettes publicitaires ont augmenté de 7,3 % en 1990, deux fois moins que les années précédentes, puis diminué de 7,5 % en 1991 et de 5,4 % en 1992.

Si la presse avait pu développer son lectorat, la crise du marché publicitaire n'aurait pas eu ces conséquences. Mais, la diffusion a augmenté à peine en 1992 : + 1,2 %.

La presse nationale d'information générale et politique dont le chiffre d'affaires baisse de 5,3 % (-7,4 % pour les quotidiens), est la plus touchée. La seule catégorie qui échappe à cette évolution, outre la presse gratuite, est la presse spécialisée grand public, dont la diffusion augmente de + 1,8 %, la publicité de + 2,6 % et le chiffre d'affaires de + 2,1 %.

**M. Adrien Gouteyron** a situé cette crise dans son contexte mondial : la diffusion de la presse écrite a diminué de 2,6 % aux Etats-Unis, de 1,1 % au Japon, de 9,5 % en Australie.

La presse française souffre toutefois d'une fragilité structurelle qui lui est propre. Une de ses principales faiblesses est le niveau de ses coûts de revient. Il explique un prix de vente généralement élevé qui n'a sans doute pas été sans effets sur l'évolution de la diffusion. Entre 1970 et

1983, le prix moyen des quotidiens a été multiplié par 7 alors que l'indice général des prix à la consommation ne l'était que par 4.

**M. Adrien Gouteyron** a alors fait le point sur les deux facteurs principaux des coûts de revient excessifs de la presse. Il s'agit d'abord des coûts de fabrication, dont les deux postes essentiels de la fabrication des journaux : le papier et les salaires, expliquent la lourdeur.

Le papier représente 20 à 25 % du prix de revient d'un journal. L'objectif devrait être d'offrir aux journaux la possibilité de se procurer du papier au meilleur prix, en faisant jouer la concurrence internationale. Or, cette possibilité est fortement altérée par le régime communautaire d'importation du papier. Depuis 1984, un contingent de 600.000 tonnes par an est importé dans la communauté européenne en exemption de droits. Au-delà, un droit de douane de 9 % est appliqué aux importations à l'exception de celles en provenance de l'AELE dont l'accès au marché communautaire est libre.

Ce système revient à conférer une rente de situation aux producteurs de papier de l'AELE, et à empêcher les éditeurs de la Communauté de s'approvisionner au meilleur coût sur le marché mondial.

Le poids de la masse salariale est la seconde cause de dérive des coûts de fabrication. Il résulte principalement du rôle du syndicat du livre dans la gestion des imprimeries de presse depuis 1945 avec ses deux conséquences : des sureffectifs très lentement résorbés et des salaires élevés.

**M. Adrien Gouteyron** a noté que les quotidiens parisiens étaient les principales victimes de cette situation. Il a ensuite rappelé que les éditeurs de presse ont choisi d'opérer leur modernisation par la concertation. La signature en juin 1992, entre le syndicat de la presse parisienne et le syndicat du livre, d'un accord prévoyant un plan de modernisation et un plan social pour trois ans est signifi-

cative à cet égard. On peut toutefois s'interroger sur la portée suffisante de ce dispositif face à la crise actuelle.

**M. Adrien Gouteyron** a ensuite abordé le second facteur explicatif des coûts de revient de la presse : la distribution.

Après avoir décrit les caractéristiques du système français de distribution de la presse, régi par la loi Bichet du 2 avril 1947 et fondé sur les principes d'égalité entre les titres et de pluralisme, il a noté le coût élevé de ce système : la distribution par groupage représente en moyenne quelque 39 % du prix de vente d'un journal (13 % vont aux messageries, 26 % vont aux dépositaires et aux diffuseurs, ces derniers touchant généralement 13 % du prix de vente). Il a cependant précisé que ces chiffres rendaient compte essentiellement de la situation de la presse nationale : la presse régionale et départementale a privilégié le portage qui représente 25 % de sa distribution et présente l'avantage de la sécurité, de la rapidité, de la fidélisation du lecteur.

Des tentatives de rationalisation sont en cours : le comité des sages institué par le conseil supérieur des messageries de presse et présidé par M. Claude Puhl, président de la fédération nationale de la presse française, a publié le 12 février dernier des propositions précises d'adaptation du réseau de vente aux nouvelles conditions économiques dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité qui inspirèrent la législateur de 1947. Il s'agirait, dans un premier temps, d'augmenter la rémunération des diffuseurs apportant aux éditeurs une meilleure qualité de services.

A terme serait reconnue l'existence de deux types de points de vente, l'un, «qualifié», qui regrouperait les diffuseurs respectant certaines obligations ; l'autre, «complémentaire», qui comprendrait des points de vente n'ayant pas pour vocation d'offrir l'ensemble des titres.

En conclusion de son exposé, **M. Adrien Gouteyron** a noté la nécessité pour l'Etat de jouer le rôle d'aiguillon

quand le poids des corporatismes fait obstacle aux évolutions les plus évidemment nécessaires, sans se satisfaire de la position de financier réticent que la dégradation des finances publiques pourrait lui suggérer d'adopter.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Adrien Gouteyron** a souligné, en réponse à une question de **M. René-Pierre Signé**, que les propositions du comité des sages mis en place par le conseil supérieur des messageries de presse ne pouvaient en aucun cas conduire à mettre en cause l'uniformité du prix de vente des journaux, et que le vrai problème posé par la distinction de deux réseaux était l'approvisionnement complet des points de vente en zone rurale.

A **M. André Maman**, il a indiqué qu'aucun abondement des crédits du fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger, dont l'évolution n'est pas satisfaisante depuis plusieurs années, ne figurait dans le collectif.

A l'issue de ce débat, le **président Maurice Schumann** a annoncé que **M. Adrien Gouteyron** présenterait, au nom de la commission, le contenu de sa communication au début de la discussion générale du projet de loi de finances rectificative pour 1993.

**La commission a enfin adopté**, sur la proposition du **président Maurice Schumann**, un **amendement à l'article 15 bis du projet de loi n° 321 (1992-1993) de finances rectificative pour 1993**, adopté par l'Assemblée nationale, ayant pour objet de préserver le caractère incitatif des dispositions fiscales applicables aux propriétaires qui participent à des opérations groupées de restauration de logements anciens situés dans le périmètre de secteurs sauvegardés qu'ils se sont engagés à louer pendant une durée de neuf ans.

Au cours de la même réunion, la commission a désigné **M. Joël Bourdin**, rapporteur sur la **proposition de loi n° 317 (1992-1993) relative au financement des établissements d'enseignement privé par les collectivités territoriales**.

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN**

**Mardi 1er juin 1993 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.**- La commission a procédé à l'audition de **M. Hervé de Charette, ministre du logement**, sur le **projet de loi de finances rectificative pour 1993 (n° 321, 1992-1993)**.

Soulignant les aspects économiques et sociaux de la politique du logement, **M. Hervé de Charette, ministre du logement**, a, tout d'abord, évoqué la crise actuelle de ce secteur d'activité. Il a ainsi rappelé que le nombre annuel de mises en chantier, après s'être maintenu aux alentours de 300.000 par an, de 1983 à 1985, avait chuté depuis l'été 1990 pour atteindre 275.000 en 1992 et s'établir à un rythme de 250.000 au cours des premiers mois de 1993, soit le niveau constaté au début des années 1950.

**M. Hervé de Charette, ministre du logement**, a aussi évoqué les aspects sociaux de la crise du logement, les difficultés rencontrées par les Français pour se loger, l'importance du nombre des sans-abris et la multiplication des situations d'exclusion.

Il a estimé, cependant, que la compréhension des origines de la crise permettait d'en trouver les remèdes.

**M. Hervé de Charette, ministre du logement**, a ainsi rappelé que l'accèsion sociale à la propriété avait été, durant ces dernières années, systématiquement sacrifiée, notamment par la hausse du taux des prêts à l'accèsion (PAP) et l'absence de réévaluation des plafonds de ressources. Il a souligné les effets négatifs de cette politique sur le milieu rural et le stock de logements en lotissements.

S'agissant de la situation fiscale de l'épargne immobilière, le ministre a noté sa forte dégradation, prenant l'exemple de la déduction forfaitaire pour frais, réduite en vingt ans de 25 % à 8 %, et du régime des plus-values immobilières.

Exposant ensuite le contenu du plan de relance présenté par le Gouvernement, **M. Hervé de Charette, ministre du logement**, en a détaillé les quatre volets :

- en premier lieu, l'augmentation du volume des PAP, de 35.000 à 55.000 pour 1993, jointe à l'abaissement de leur taux d'intérêt à 7,7 % et à l'augmentation des plafonds de ressources ;

- en deuxième lieu, les mesures fiscales tendant à la neutralité fiscale de l'investissement immobilier par rapport aux autres placements, à savoir l'augmentation de 8 à 10 % de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers (l'objectif étant de parvenir à un taux de 15 % à l'issue de la législature) ; la possibilité de déduire les déficits fonciers du revenu global sous la double condition d'un plafonnement à 50.000 francs et du maintien de la règle de la déduction des intérêts d'emprunt sur les seuls revenus fonciers ; l'exonération temporaire des droits de succession et de mutation pour l'achat d'un logement neuf entre le 1er juin 1993 et le 1er juillet 1994, qui vise à réduire les stocks de logements, mesure que le ministre a qualifié de «Pinay-Pierre», à fort effet d'encouragement ;

- en troisième lieu, l'augmentation des crédits destinés au logement locatif social qui répond à un besoin urgent et dont l'efficacité, en termes de reprise d'activité, est garantie par l'inscription de 11.000 prêts locatifs aidés (PLA) supplémentaires et un programme de 30.000 prêts locatifs intermédiaires ;

- enfin, les mesures en faveur de l'amélioration de l'habitat ancien, que sont l'augmentation de 50 % des crédits de la prime à l'amélioration de l'habitat, l'inscription de 300 millions supplémentaires au budget de l'ANAH (agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) et la

hausse de 25 % du montant des travaux de grosses réparations pris en compte pour la réduction d'impôt.

**M. Hervé de Charette, ministre du logement**, a, en conclusion, indiqué que les mesures du plan de relance devraient permettre la mise en chantier de 60.000 logements supplémentaires et estimé que le rythme annuel de construction de 300.000 logements devrait pouvoir être atteint au début de 1994.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est ouvert.

**M. Jean Huchon** a évoqué la crise dramatique du secteur du bâtiment et les attentes des professionnels. Après s'être félicité du plan de relance présenté par le Gouvernement, il a interrogé le ministre sur :

- la fiabilité des hypothèses émises quant aux effets de ce plan sur l'emploi, la répartition plus équitable des PLA entre monde rural et zones urbanisées et le suivi de l'exécution des mesures prises en ce sens ;

- les éventuelles réévaluations de plafonds de ressources applicables aux prêts locatifs intermédiaires, actuellement trop proches des plafonds PLA.

Il s'est, par ailleurs, inquiété des perspectives de consommation réelle des nouveaux PAP programmés, compte tenu de la situation économique générale et de l'inquiétude manifestée par l'opinion publique. Il s'est enfin interrogé sur l'opportunité du blocage des aides personnelles au logement, estimant que les abus constatés en la matière justifiaient difficilement une mesure qui devrait peser sur les familles modestes.

En réponse à ces questions, **M. Hervé de Charette, ministre du logement**, a indiqué :

- que l'estimation de 120.000 emplois maintenus ou créés reposait sur l'hypothèse communément admise qu'à un logement correspond un emploi direct et un emploi indirect, mais qu'il était difficile de préciser dans quel délai les mesures prises auraient des conséquences sur l'emploi ;

- que l'augmentation exceptionnelle du nombre de PLA était la conséquence obligée de la raréfaction du parc locatif privé (celui-ci perdant 70.000 logements par an) et qu'il convenait d'éviter que la France ne devienne un pays d'habitations à loyer modéré (HLM) généralisées, en fixant comme objectif à long terme le rééquilibrage du parc entre secteur social et secteur privé ; qu'en outre, pour la dotation supplémentaire de 11.000 PLA, des instructions précises seraient données aux préfets, afin que le monde rural en bénéficie en priorité et que ce programme supplémentaire serait intégralement consacré au logement neuf, excluant l'application du principe de fongibilité avec les primes à l'amélioration du logement social ;

- que le comité de pilotage et le comité de suivi, créés à l'occasion du plan de relance, permettront respectivement d'associer les professionnels à son application et de suivre, par département, la consommation des crédits PAP et PLA ;

- que l'avenir de l'accession sociale à la propriété était, en effet, largement dépendant du retour à la confiance de l'opinion publique et d'un sentiment de sécurité économique et sociale ;

- qu'enfin, si la non revalorisation des aides personnelles au logement supposerait, en effet, un effort important de la part des bénéficiaires, il convenait néanmoins de redresser certains abus et de revoir les mécanismes d'attribution et les barèmes de ces aides, dont le poids financier est en forte progression.

En réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, qui, après s'être félicité de la priorité que le Gouvernement se proposait d'accorder aux zones rurales pour l'attribution des PLA, s'interrogeait sur l'opportunité d'informer les maires ruraux de cette nouvelle orientation, **M. Hervé de Charette, ministre du logement**, a souligné que celle-ci ne serait applicable qu'au programme supplémentaire de 11.000 PLA, soit à un contingent maximum de 100 PLA par département.

A **M. Désiré Debavelaere**, qui insistait sur la nécessité de la stabilité des règles juridiques et fiscales applicables au logement, **M. Hervé de Charette**, ministre du logement, a répondu que la détermination du Gouvernement était absolue en ce domaine et indiqué que le Premier ministre avait demandé l'établissement d'un rapport précisant les moyens d'assurer la neutralité fiscale de l'investissement immobilier.

Plusieurs commissaires sont alors intervenus.

**M. Robert Laucournet** s'est vivement ému de l'injustice et de l'excès des propos du ministre en ce qu'ils rendaient ses prédécesseurs responsables de la crise actuelle du bâtiment. Il a ainsi rappelé la progression forte et constante, depuis dix ans, des aides au logement et les réalisations importantes en matière de réhabilitation du parc locatif.

Il a, par ailleurs, émis des doutes sur l'efficacité immédiate des mesures du plan de relance, dont l'application nécessitera des délais non négligeables et souligné les handicaps profonds qui paralysent le secteur du bâtiment, comme la morosité générale de l'opinion publique, la concurrence des SICAV monétaires ou les mouvements spéculatifs qui ont poussé à construire des bureaux excédentaires et des logements trop chers pour la clientèle potentielle.

Après avoir approuvé les orientations du plan de relance, **M. Charles Ginesy** a souligné que le problème de la pression foncière pouvait représenter un handicap à son application. Il s'est interrogé sur les possibilités, pour l'Etat, d'aider les collectivités locales à constituer des réserves foncières.

**M. Jean Huchon**, évoquant les mesures fiscales figurant dans le projet de loi de finances rectificative et, particulièrement, la faculté d'imputer les déficits fonciers sur le revenu global a regretté la complexité et les ambiguïtés du texte proposé, dont il a estimé qu'elles risquaient de dis-

suader les investisseurs, qui préféreront effectuer des placements mobiliers.

**M. Jean Boyer** s'est inquiété des moyens dont dispose le Gouvernement pour informer les épargnants du contenu du plan de relance du logement. Il a, par ailleurs, souhaité que les placements immobiliers ne soient pas moins attractifs que les placements mobiliers, afin de réorienter l'épargne de ceux-ci vers ceux-là.

**M. Roger Rigaudière** a souhaité savoir si les PLA pourraient être utilisés, en zone rurale, pour réaliser des maisons de retraite.

En réponse aux intervenants, **M. Hervé de Charette, ministre du logement**, a indiqué :

- que la crise actuelle du bâtiment était, certes, liée à l'état de l'économie générale, mais qu'elle avait d'autres causes auxquelles il aurait été possible de répondre spécifiquement, dès les premiers signes de dégradation ;

- qu'en matière de constitution de réserves foncières, l'Etat ne disposait que de peu de moyens d'intervention et qu'il était prêt, sur ce sujet, à accueillir favorablement toutes suggestions ;

- que les mesures fiscales figurant au collectif budgétaire n'étaient certes pas des modèles de simplicité et que le Sénat pourrait poursuivre dans la voie des améliorations apportées par l'Assemblée nationale pour les rendre plus compréhensibles ;

- que l'information sur les mesures de relance devait être amplifiée et que ses meilleurs agents étaient les professionnels, des agents immobiliers aux notaires ;

- que le mouvement de la baisse des taux d'intérêt, en réduisant progressivement l'attractivité des SICAV monétaires devrait établir un meilleur équilibre avec les placements immobiliers ;

- qu'enfin, il n'était pas à son avis souhaitable que les PLA -ou du moins les 11.000 PLA supplémentaires du plan de relance- servent au financement de l'hébergement des personnes âgées dépendantes.

**Mercredi 2 juin 1993 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.**- La commission a tout d'abord procédé à la **nomination** :

- de **M. Gérard Larcher**, en qualité de rapporteur de la **proposition de loi n° 228** (1992-1993) de M. Gérard Larcher et plusieurs de ses collègues, **modifiant l'article 35** de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public des **postes et télécommunications** ;

- de **M. Philippe François**, en qualité de rapporteur de la **proposition de loi n° 309** (1992-1993) de M. Alain Vasselle et plusieurs de ses collègues, visant à **supprimer la cotisation d'accueil** instituée par l'article 16 de la loi n° 92-613 du 6 juillet 1992 ;

- de **M. Alain Pluchet**, en qualité de rapporteur des **propositions de loi n° 302** (1992-1993) de M. Jean Bernard et plusieurs de ses collègues, tendant à **proroger l'application du contrôle des structures des exploitations agricoles** pour les créations ou extensions de capacité des **ateliers hors-sols** ; **n° 314** (1992-1993) de M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, tendant à proroger la **date d'application du contrôle** des structures des ateliers **hors-sols** et **n° 92 rectifié** (AN) de M. Charles de Courson, tendant à proroger **l'application du contrôle des structures des exploitations agricoles** pour les créations ou extensions de capacité des **ateliers hors-sols** (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale).

Puis, **M. Jean François-Poncet, président**, après avoir rendu compte de l'échange de vues que venait d'avoir le Bureau de la commission à ce sujet, a présenté les objectifs et le calendrier de la mission d'information qui devrait se rendre en Russie, en Ukraine, en Bulgarie et en Pologne, au cours de la prochaine intersession, pour étudier les mutations économiques en cours dans ces pays, ainsi que leurs relations économiques, commerciales et financières avec la France. La commission a approuvé ce

projet et désigné les membres de la mission d'information : MM. Jean François-Poncet, président, Georges Berchet, William Chervy, Michel Doublet, Jean Huchon, Robert Laucournet, Louis Mercier, Louis Minetti, Joseph Ostermann, Henri Revol.

La commission a, ensuite, entendu une **communication de M. Jean Huchon sur le projet de loi n° 157 (AN) de finances rectificative pour 1993.**

**M. Jean François-Poncet, président,** a rappelé, en préalable, que la commission avait demandé à être saisie pour avis du collectif budgétaire et désigné, à cette fin, un rapporteur en la personne de M. Jean Huchon, mais que la conférence des Présidents ayant décidé que la commission des finances serait seule saisie du projet de loi, le rapport de la commission des affaires économiques et du Plan serait remplacé par une communication de M. Jean Huchon. Il a aussi indiqué à M. Jean Huchon qu'il lui serait loisible de s'exprimer au nom de la commission en séance publique sur les deux aspects du collectif budgétaire qui entrent le plus clairement dans les compétences de la commission : le logement et l'agriculture.

**M. Jean Huchon** a tout d'abord brièvement évoqué l'économie générale du projet de loi de finances rectificative pour 1993, soulignant son double objectif : rétablir l'équilibre des comptes de l'Etat et des régimes sociaux, d'une part, et contribuer à une reprise non inflationniste de la croissance par un programme de mesures sectorielles ciblées, d'autre part.

Au titre de l'assainissement des comptes, il a rappelé que le Gouvernement présentait un plan d'économies de plus de vingt milliards de francs, qui s'accompagne d'une augmentation des prélèvements sur le revenu des ménages par la majoration de la contribution sociale généralisée et la hausse de la fiscalité sur les carburants et les alcools.

Le plan de relance est, quant à lui, orienté vers des secteurs de l'activité économique en profonde récession, et

appuyé sur des mesures de relance sectorielles, destinées au bâtiment et aux travaux publics, à l'environnement et à l'agriculture, ces mesures représentant, au total, plus de neuf milliards de francs, auxquels s'ajoutent des dispositions importantes en faveur des entreprises et de l'allègement du coût du travail pour près de 38 milliards de francs sur deux ans.

Après avoir exposé l'ensemble des autres dispositions figurant dans le plan de relance, ainsi que les nouvelles mesures annoncées au cours du débat à l'Assemblée nationale, **M. Jean Huchon** a présenté les dispositions concernant directement le bâtiment, point central du plan de relance.

Il a souligné la gravité de la crise actuelle de ce secteur et observé à cet égard :

- que pour 1993, les prévisions laissent supposer que les mises en chantier ne dépasseront pas 260.000 logements, soit le niveau de construction le plus faible enregistré depuis 1954 ;

- qu'au cours des dix dernières années, le parc locatif privé n'a cessé de diminuer, près de 75.000 logements disparaissant ainsi tous les ans de ce parc, dont 50.000 restent vacants ;

- que le nombre des dépôts de bilan d'entreprises de bâtiment est évalué à 1.000 par mois selon la Fédération nationale du bâtiment et, qu'au total, entre janvier 1992 et janvier 1993, plus de 50.000 emplois auraient été perdus dans ce secteur.

**M. Jean Huchon** a, ensuite, présenté le plan de relance tel que le Gouvernement l'a soumis à l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne les mesures budgétaires, il a indiqué que ce plan prévoyait la remise à niveau de dotations sous-évaluées par la loi de finances pour 1993 en matière d'épargne-logement et de financement des aides personnelles au logement.

S'agissant de l'accession sociale à la propriété, il a souligné que 20.000 PAP (prêts aidés à l'accession à la propriété) supplémentaires étaient programmés, ce qui porte à 55.000 le nombre total de ces prêts pour 1993 et que, parallèlement, le taux d'intérêt des PAP serait abaissé de 8,97 % à 7,70 %, le montant plafond du prêt revalorisé et le plafond de ressources applicable aux emprunteurs réévalué de 5 % en région d'Ile-de-France.

Pour le logement locatif social, il a observé que le projet de loi de finances rectificative prévoyait la programmation de 11.000 prêts locatifs aidés (PLA) supplémentaires, ce qui portera le nombre total de PLA prévus pour 1993 à 101.000.

**M. Jean Huchon** a indiqué, par ailleurs, que le Gouvernement s'était engagé à favoriser la réalisation, dans les meilleurs délais, de 20.000 à 30.000 prêts locatifs intermédiaires.

En ce qui concerne l'activité de rénovation, il a noté que le projet de loi de finances rectificative prévoyait des augmentations des dotations de la prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) et de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH), respectivement de 200 et 300 millions, un crédit de 100 millions de francs en faveur des personnes sans domicile fixe et une majoration de 100 millions de francs pour le logement dans les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer.

Abordant le volet fiscal du plan de relance, **M. Jean Huchon** a détaillé les quatre mesures d'incitation fiscale figurant dans le projet de loi de finances rectificative initial :

- l'exonération temporaire de droits de mutation destinée à aider à la résorption du stock de logements neufs ;

- le relèvement de 8 à 10 % de la déduction forfaitaire pour frais qui a pour but d'améliorer la rentabilité de l'investissement immobilier locatif et, donc, d'inciter à la location de logements ;

- l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global dans la limite annuelle de 50.000 francs et soumise à la condition d'une mise en location pendant six années au moins, qui vise non seulement à inciter à l'investissement locatif et la mise en location, mais aussi à favoriser l'entretien du parc de logements et son amélioration ;

- enfin, le relèvement de 25 % du plafond de la réduction d'impôt pour grosses réparations.

**M. Jean Huchon** a indiqué que ces mesures étant essentiellement des « incitations à agir », leur effet bénéfique sur l'activité du bâtiment dépendait, en grande partie, d'un changement de comportement des consommateurs.

Il a rappelé que le ministère du logement espérait provoquer une reprise rapide du secteur et s'était fixé comme objectif de retrouver un niveau annuel de 300.000 mises en chantier de logements au début de 1994, de susciter 40 milliards de francs de travaux et de créer ou sauver 80.000 emplois.

Il a ensuite précisé les modifications importantes apportées au plan de relance du bâtiment au cours du débat à l'Assemblée nationale.

Pour ce qui est des mesures fiscales pour le bâtiment, il a indiqué que l'Assemblée nationale n'avait pas modifié le nouveau plafond de réduction d'impôt pour grosses réparations, ni augmenté au-delà de 10 % la réduction forfaitaire pour frais, mais modifié dans un sens positif les deux autres mesures qui figuraient dans le projet initial, l'exonération de droits de mutation et les conditions de l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global et qu'elle avait, enfin, introduit deux dispositions nouvelles concernant d'une part l'application de la « loi Malraux », -l'obligation de mise en location sous conventionnement étant réduite à six ans- et, d'autre part, le régime des plus-values immobilières, en ramenant de 32 à 22 ans le délai durant lequel la plus-value est exigible en cas de cession.

S'agissant des mesures budgétaires, **M. Jean Huchon** a précisé que le ministre du Budget s'était engagé à relever, par décret, le plafond de ressources des prêts aidés à l'accession de 5 % en Ile-de-France et dans les grandes agglomérations et de 10 % dans le reste de la France et qu'un des deux milliards rétrocedés par l'Assemblée nationale à l'Etat serait destiné à l'attribution d'une prime constitutive d'apport personnel (de l'ordre de 10.000 F par ménage) pour les primo-accédants dans le neuf ou l'ancien pour des prêts aidés.

Après avoir souligné que ce plan de relance du bâtiment, à l'évidence positif, avait été accueilli favorablement par les professionnels, **M. Jean Huchon** a émis cinq observations :

- la première sur les mesures fiscales dont il a estimé qu'elles étaient trop complexes et surtout pourraient donner lieu à des interprétations restrictives des services fiscaux ;

- la seconde sur l'inscription supplémentaire de PAP, de PLA et de prêts intermédiaires ou d'insertion. Rappelant que les programmes physiques annoncés ne sont jamais entièrement réalisés du fait de la lourdeur des procédures, de la lenteur de la programmation pour les PLA et de la rigidité des plafonds de ressources, **M. Jean Huchon** s'est félicité de l'effort consenti par le Gouvernement grâce à l'augmentation des plafonds PAP mais il a estimé que cet effort devait être poursuivi et étendu aux prêts intermédiaires en locatif. Quant à la répartition géographique des prêts, il a considéré qu'elle devrait se faire au bénéfice de l'espace rural et que le rôle du comité de suivi qui sera mis en place par le ministre serait, à cet égard, déterminant ;

- la troisième sur le blocage des aides personnelles au logement prévu à l'article 20 du collectif, dont il a craint qu'il ne pèse sur la consommation des PAP et ne pénalise des ménages modestes ;

- en ce qui concerne l'effet du plan sur l'activité du secteur économique du bâtiment, **M. Jean Huchon** s'est déclaré optimiste pour les activités de rénovation-entretien, mais plus prudent sur la construction neuve, compte tenu de la peur du chômage, de la perspective de baisse des revenus et de la mauvaise image -dans l'opinion- de l'investissement immobilier locatif.

Enfin, il a rappelé que si ce plan pouvait relancer l'activité du bâtiment dans l'immédiat, il ne réglait pas nombre de problèmes structurels du secteur du logement, tels que le financement du logement social et la décollecte du Livret A, l'évolution générale des aides de l'Etat et la part croissante des aides à la personne, enfin le poids excessif de la fiscalité immobilière.

**M. Jean Huchon** a ensuite brièvement évoqué le volet agricole du projet de loi de finances rectificative, introduit par amendements au cours du débat à l'Assemblée nationale. Il a précisé que le collectif budgétaire reprenait l'ensemble des mesures annoncées le 7 mai dernier par le Premier ministre, qui s'articulent autour de trois axes : l'installation des jeunes, l'allègement des charges et l'adaptation à la PAC.

Il a indiqué, ainsi :

- que les montants de dotations aux jeunes agriculteurs (DJA) seraient revalorisés de 20 % pour tous les dossiers déposés à compter du 1er janvier 1993, un crédit de 50 millions de francs étant ouvert à cet effet dans le projet de loi de finances rectificative,

- que, pour alléger les charges pesant sur les exploitations agricoles, le dispositif de prêts bonifiés de consolidation était renforcé, pour un coût budgétaire de 100 millions de francs et qu'en outre, les crédits aux agriculteurs en difficulté étaient abondés de 50 millions de francs supplémentaires, 50 millions de francs étant, par ailleurs, rétablis,

- que le collectif prévoyait l'anticipation, dès 1993, de la suppression de la part départementale de la taxe sur le

foncier non bâti (TFNB), initialement prévue pour 1994, que le régime de la déduction pour autofinancement était amélioré, le montant maximal de la réduction étant porté de 60 à 75.000 francs et qu'en outre, l'exonération actuelle de la TFNB pour les jeunes agriculteurs était étendue aux agriculteurs s'installant sous une forme sociétaire.

S'agissant de l'adaptation des exploitations agricoles à la réforme de la PAC, **M. Jean Huchon** a précisé que la prime à l'herbe serait relevée de 120 à 200 francs par hectare dès 1993 et que le régime des pré-retraites était amélioré afin de mieux prendre en compte les productions défavorisées par l'application du seul critère superficiaire.

Enfin, il a indiqué qu'un certain nombre de mesures annoncées étaient concrétisées dans le présent projet de loi, telles que le renforcement des crédits de politique industrielle, majorés de 30 millions de francs, l'allègement de la trésorerie des entreprises de sciage de bois pour un coût budgétaire de 30 millions de francs et le renforcement des moyens des offices pour un montant de 200 millions de francs inscrits au collectif et 350 millions de francs «rétablis», l'ensemble du volet agricole du collectif budgétaire représentant, ainsi, 700 millions de francs de crédits supplémentaires, auxquels s'ajoutent 800 millions de francs au titre de l'allègement de la TFNB.

A l'issue de cet exposé, plusieurs commissaires sont intervenus.

**M. Jean Faure** s'est interrogé sur la portée des dispositions concernant les entreprises de sciage, soulignant la gravité de la crise de la filière bois. Il a, par ailleurs, regretté la réduction des moyens financiers de l'Etat destinés, d'une part, aux conventions conclues avec des établissements privés agricoles pour la formation des adultes et, d'autre part, à l'aide apportée aux stations de sport d'hiver qui connaissent des difficultés importantes en raison du faible enneigement de ces dernières années. Il a souhaité que M. Jean Huchon fasse part de ces observations au ministre du Budget.

**MM. Marcel Daunay et Gérard Miquel** se sont interrogés sur la portée des nouvelles dispositions concernant la taxe sur le foncier non bâti.

**M. Désiré Debavelaere** ayant suggéré la création, au profit des stations de sport d'hiver, d'une structure spécifique, inspirée du régime de l'indemnisation des calamités agricoles pour l'agriculture, **M. Jean Faure** a précisé qu'une politique d'ensemble avait été définie par l'Association nationale des élus de la montagne en accord avec les pouvoirs publics et les conseils généraux, en vue d'instituer un fonds d'indemnisation dont l'objet serait aussi de limiter l'inflation des constructions et des équipements nouveaux en montagne et de développer une politique de qualité.

Répondant à une demande de **M. Louis Moinard**, **M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que la communication de M. Jean Huchon ferait l'objet d'une diffusion auprès de tous les membres de la commission.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport d'information de M. Jean-Jacques Robert sur l'avenir de l'urbanisme commercial.**

**M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que le 15 avril 1993, le Premier ministre avait exprimé, devant le Sénat, son souhait de voir suspendue toute nouvelle autorisation d'implantation de grande surface, dans l'attente des résultats d'une concertation entre le Gouvernement et les entreprises de distribution.

A la suite de cette déclaration, la commission avait organisé une série d'auditions sur les problèmes posés par l'évolution du secteur de la distribution en France, auditions à l'issue desquelles elle avait décidé de présenter un rapport d'information sur l'avenir de l'urbanisme commercial.

**Le rapporteur** a estimé qu'au moment où la loi Royer allait connaître prochainement son vingtième anniver-

saire, il paraissait utile, en effet, d'instituer une « pause » en matière d'implantation de grandes surfaces.

Il a précisé que ce moratoire ne devait cependant pas être interprété comme une opposition entre grand et petit commerce, mais qu'il devait être compris comme un élément du débat actuel relatif à l'aménagement du territoire français.

A cet égard, il a jugé que, de même que l'on s'inquiète, à juste titre, de la fermeture d'une gare, d'une classe ou d'une poste dans une commune, il y a également lieu de s'interroger sur la disparition des commerces de proximité, tant en milieu rural que dans les centres-villes et dans les banlieues.

Après avoir constaté le développement anarchique des grandes surfaces -le grand commerce ayant réalisé 60,2 % des ventes au détail de produits alimentaires en 1991-, le rapporteur s'est attaché à en identifier brièvement les causes multiples. Celles-ci tiennent, notamment :

- aux nouveaux comportements des consommateurs, liés aux évolutions sociologiques, à la mobilité des consommateurs et à leur souhait de se voir proposer un large choix de produits à un prix bas ;

- aux effets de la loi du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite loi Royer. Cette dernière a permis la création de 15 millions de mètres carrés de surface commerciale, autorisés au coup par coup, indépendamment de toute logique globale d'aménagement du territoire, avec le soutien du maire de la commune concernée, attiré par un apport potentiel de taxe professionnelle.

**M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a ensuite exposé que ce développement de la distribution s'était effectué aux dépens des fournisseurs.

En effet, dans le but d'abaisser le niveau du prix de vente, la grande distribution exerce une pression, devenue insupportable sur les producteurs, ceci à tous les niveaux de la négociation : sur les prix eux-mêmes et sur les délais

de paiement ainsi qu'au titre de la coopération commerciale, etc...

Dans ce contexte, le rapporteur a indiqué que le développement du grand commerce s'était réalisé au détriment des commerces de proximité, dont le nombre diminue dans les zones sensibles que sont les zones rurales et les centres-villes.

Le rapporteur a estimé que le problème de l'équilibre des différentes formes de commerce rejoignait donc inéluctablement les préoccupations en matière d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de l'espace rural comme de l'espace urbain.

Il a, ensuite, fait valoir que cette évolution avait des effets négatifs sur la balance commerciale et sur l'emploi.

Dans ce contexte, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a estimé que le temps de la réflexion était venu.

En effet, certaines régions connaissent un état de saturation en équipements commerciaux et la France est aujourd'hui le pays le plus équipé d'Europe en matière de grandes surfaces. Et paradoxalement, les besoins d'un certain nombre de consommateurs ne sont plus satisfaits.

Le rapporteur a jugé que, dans ce contexte, la déclaration du Premier ministre s'inscrivait dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les impératifs en matière d'aménagement du territoire. Ce dernier a, en effet, fait part de son souhait «de vérifier que la modernisation du système de distribution, tel qu'on le concevait voilà quelques dizaines d'années, est toujours adaptée aux besoins de la société française et de la vie sociale».

Le rapporteur a ensuite présenté à la commission des propositions en vue de permettre la mise en œuvre effective du moratoire annoncé par le Premier ministre, en matière d'implantations de grandes surfaces, et d'engager la réflexion approfondie qu'appelle ce dossier pendant la «pause».

Après avoir examiné les modalités d'application de la loi du 30 janvier 1993, dite loi Sapin, qui a modifié la loi Royer, le rapporteur a estimé que la marge de manoeuvre réglementaire était limitée, puisque six commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) peuvent déjà légalement statuer sur les demandes dont elles sont saisies. En outre, la commission nationale d'équipement commercial peut statuer sur les 150 recours qui sont en instance auprès d'elle.

**M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a indiqué que, dans ces conditions, le ministre chargé du commerce et de l'artisanat pouvait certes ralentir la mise en place des CDEC non encore créées, mais qu'il ne disposait pas du pouvoir d'empêcher toute création de grande surface.

Il en a conclu qu'il apparaissait nécessaire de réécrire la loi Royer, seules des dispositions législatives paraissant susceptibles de rendre effective la « pause » dans les ouvertures de grandes surfaces commerciales.

Il a estimé que cette réécriture de la loi pourrait être de plus ou moins grande ampleur, mais qu'elle devait, dans tous les cas, favoriser un meilleur équilibre de toutes les formes de distribution et constituer un outil essentiel de l'aménagement du territoire français.

Il a précisé qu'il convenait, afin de respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, de limiter le moratoire dans le temps (à une ou deux années).

**M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a ensuite suggéré qu'au cours d'une première étape, la densité de l'équipement commercial soit stabilisée et qu'au cours d'une deuxième étape, la loi Royer soit l'objet d'une réforme en profondeur. A cet égard, plusieurs volets de la loi pourraient être révisés :

- S'agissant du champ d'application de la loi Royer, le rapporteur a estimé nécessaire de réduire les seuils au-delà desquels une création ou une extension de grande surface sont soumises à une autorisation préalable.

- S'agissant de la composition des commissions départementales d'équipement commercial (CDEC), il a proposé que le président du tribunal de commerce en soit membre ; ainsi les professionnels seraient-ils à parité avec les élus, alors que ceux-ci sont sous-représentés aux termes de la loi Sapin.

- Il a suggéré que la CDEC soit par ailleurs tenue de demander l'avis de l'Observatoire départemental d'urbanisme commercial sur tout dossier d'implantation commerciale.

- Abordant les critères devant fonder les décisions des commissions d'équipement commercial, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a demandé qu'ils soient mieux précisés et qu'ils tiennent compte de la densité en petites surfaces commerciales, comme de l'importance du commerce non sédentaire. Il a souhaité que la commission nationale d'équipement commercial, statuant sur un recours formé contre une décision prise par une commission départementale d'urbanisme commercial (CDUC) -sont ici visés les 150 dossiers en instance-, fasse application des nouvelles dispositions relatives à la recevabilité des demandes et aux critères de délivrance des autorisations, et non de ceux contenus dans les lois et règlements en vigueur à la date où la CDUC a pris sa décision (comme le prévoit l'article 37 de la loi Sapin). En effet, ces nouveaux critères sont plus respectueux des préoccupations d'aménagement du territoire.

- Puis, le rapporteur a proposé que les délais d'instruction des demandes par les CDEC soient portés de trois à six mois.

- S'agissant, par ailleurs, des conditions de recevabilité des dossiers de demande d'autorisation, il a souhaité les renforcer de deux manières :

- d'une part, exiger du demandeur qu'il soit propriétaire du terrain sur lequel est envisagée l'implantation, ceci afin de limiter les opérations d'intermédiation purement spéculatives ;

- d'autre part, déclarer irrecevable tout dossier ayant été déposé par une même enseigne sur le même terrain durant l'année, ou les deux années, précédentes.

- Enfin, il a suggéré de renforcer les obligations imposées aux enseignes qui se verraient autoriser la création ou l'extension d'une grande surface. Ainsi, serait-il souhaitable d'imposer aux grandes surfaces des contreparties aux implantations nouvelles, en vue notamment de revitaliser le tissu rural et de veiller à une répartition des avantages économiques liés à l'implantation sur l'ensemble de la zone de chalandise en cause. En outre, le grand commerce devrait être partie prenante, le cas échéant, dans des opérations de réhabilitation de quartiers en difficulté.

A cette fin, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a suggéré que les commissions départementales d'équipement commercial déterminent les contreparties ainsi exigées de la grande surface concernée, ceci sur la proposition de l'Observatoire départemental d'urbanisme commercial.

Au-delà de la réforme de la loi Royer, il a estimé souhaitable de renforcer la péréquation du produit de la taxe professionnelle, qui a été instituée par la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990. Il serait, en premier lieu, judicieux que les fonds départementaux d'adaptation du commerce rural créés par cette loi soient destinés à aider non seulement le commerce, mais aussi l'artisanat rural. En outre, ils pourraient se voir utilement attribuer une part plus importante du produit de la taxe professionnelle provenant des nouvelles implantations.

Enfin, le rapporteur s'est montré favorable à l'extension du dispositif prévu par la loi du 31 décembre 1990 à l'ensemble du territoire français. Dans les zones urbaines, le produit de la taxe professionnelle pourrait ainsi être utilisé pour revitaliser les centres-villes ou les quartiers en difficulté.

D'une façon plus générale, le rapporteur a insisté sur la nécessité d'associer directement le grand commerce à la politique d'aménagement du territoire français, en concer-

tation avec les élus, tant pour la revitalisation de l'espace rural que pour la réanimation de certains centres-villes et des quartiers en difficulté, qui, si l'on n'y prend garde, sont susceptibles de se transformer rapidement en véritables friches commerciales.

Il a, par ailleurs, souhaité que la distribution soit plus étroitement soumise au droit :

- en matière d'urbanisme et d'environnement ;

- mais aussi, dans ses relations avec les fournisseurs, notamment par une application stricte de la loi n° 92-1442 du 31 décembre 1992 relative aux délais de paiement entre les entreprises.

Proclamant son attachement au libéralisme, le rapporteur a souligné que même si ses propositions pouvaient, pour certaines, être taxées de dirigisme, sa démarche s'inscrivait, en fait, dans l'évolution actuelle de l'état d'esprit des Français. Ces derniers, après avoir été attirés -ces trente dernières années- par les villes et leur périphérie, orientent davantage leurs exigences vers la qualité de la vie.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors souligné l'intérêt des propositions du rapporteur.

**M. Alain Pluchet** a également félicité ce dernier pour la qualité de son rapport mais craint que certaines de ses propositions ne soient illusoire. Il a, en particulier, regretté que le rapporteur n'ait pas prévu le retour à l'arbitrage du ministre chargé du commerce et de l'artisanat (comme le prévoyait la loi Royer, avant la réforme opérée par la loi Sapin), pour les dossiers en appel.

En réponse, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a indiqué qu'il avait effectivement songé à proposer une telle modification de la procédure, mais qu'il avait préféré éviter de la bouleverser de nouveau, son fil conducteur étant d'intégrer la « pause » à la politique d'aménagement du territoire.

Après avoir remercié le rapporteur pour la qualité de son travail, **M. Louis Moinard** a souhaité que le moratoire soit mis à profit pour définir une politique claire.

Il s'est, par ailleurs, inquiété de la concentration croissante du secteur de la distribution et il a souhaité que les consommateurs prennent conscience du fait que la recherche permanente de prix bas conduisait à menacer l'emploi.

A cet égard, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, s'est montré préoccupé par la multiplication des moyennes surfaces, inférieures aux seuils définis par la loi Royer, notamment celles des «hard discounters», et il a rappelé qu'il fondait beaucoup d'espoir dans les Observatoires départementaux d'urbanisme commercial pour tenir compte de l'ensemble du tissu commercial et artisanal.

Après avoir indiqué qu'il partageait les conclusions du rapporteur, **M. Jean-Paul Emin** s'est demandé si la cause n'était pas déjà perdue -étant donné l'état de l'équipement commercial de la France- et s'il ne fallait pas envisager, en conséquence, que la «pause» devienne en réalité définitive.

Il a rappelé que les commissions départementales d'urbanisme commercial avaient été souvent tentées, dans le passé, d'autoriser des implantations pourtant contraires à leurs intérêts en matière d'aménagement du territoire, au motif qu'une telle implantation se serait, en cas de refus, réalisée sur le territoire d'un département voisin.

Il s'est alors interrogé sur la possibilité de renforcer les critères de décision pour éviter ce problème.

En réponse, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a estimé que, dans un tel cas, on pourrait imaginer que l'Observatoire départemental d'urbanisme commercial communique les résultats de ses travaux à la commission d'équipement commercial du département limitrophe.

Estimant que les textes législatifs ne pourraient jamais tout régir, il a indiqué qu'il comptait sur le nouvel

état d'esprit qui semblait dorénavant prévaloir pour que la situation évolue dans ce domaine.

Il a jugé que la loi devrait marquer les limites à l'intérieur desquelles le secteur de la distribution pourrait organiser ses activités.

**M. Jean Pépin**, évoquant le souci du rapporteur -qu'il a déclaré partager- de voir la concurrence s'exprimer suffisamment librement à travers les activités commerciales et sa confiance dans l'évolution de l'état d'esprit des Français, a craint que celui-ci ne fasse preuve d'un excès d'optimisme, étant données les préoccupations actuelles en matière d'aménagement du territoire.

Il a souhaité que la volonté qui s'exprime dans ce domaine soit fermement manifestée.

Après avoir précisé la mission de l'Observatoire départemental d'urbanisme commercial en la matière, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a rappelé qu'il avait proposé, d'une part, la présence du président du Tribunal de commerce au sein des CDEC et, d'autre part, un renforcement des critères devant fonder leurs décisions.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors indiqué que les producteurs se montraient de plus en plus préoccupés par la pression croissante exercée sur eux par la grande distribution.

Après une intervention de **M. Jean Huchon** sur la longueur des délais de paiement imposés par les grandes surfaces à leurs fournisseurs, **M. Jean François-Poncet, président**, a suggéré au rapporteur de traduire ses propositions dans une proposition de loi.

Estimant le sujet très sensible, il a estimé qu'une telle proposition de loi pourrait, le cas échéant, être élaborée de concert par le rapporteur et par M. Jean Huchon, qui avait rapporté la loi sur les délais de paiement entre les entreprises.

**M. Désiré Debavelaere** a alors estimé que le comportement du grand commerce était une provocation à la délo-

calisation et il s'est interrogé sur la solution à ce grave problème.

En réponse, **M. Jean François-Poncet, président**, a jugé que la loi ne pourrait pas répondre à tous les problèmes dans ce domaine, mais que certaines propositions du rapporteur -telle que celle relative au renforcement de la péréquation de la taxe professionnelle, par exemple- seraient de nature à contribuer à leur solution.

**M. Désiré Debavelaere** a enfin souhaité que la préférence communautaire soit rétablie, pour prévenir le risque de voir des distributeurs issus de pays voisins utiliser les mêmes procédés que la grande distribution française.

Enfin, au titre des questions diverses, **M. Jean François-Poncet, président**, a annoncé le programme prévisionnel des travaux de la commission au cours du mois de juin, soulignant, d'une part, que cette liste pourrait être complétée et, d'autre part, que si les mercredis étaient en principe réservés aux réunions de commission, cela n'était pas toujours possible, en particulier pour les auditions de ministres, et pour l'examen des amendements relatifs aux textes inscrits d'autres jours de la semaine en séance publique.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE  
ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 2 juin 1993 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a d'abord procédé à un échange de vues sur le **projet de loi de finances rectificative pour 1993.**

**M. Jacques Genton** a tout d'abord précisé que le "collectif budgétaire" comportait deux parties distinctes : le projet de loi de finances rectificative proprement dit et les arrêtés d'annulations de crédits des 3 février et 10 mai 1993.

Le projet de loi de finances rectificative prévoit des ouvertures de crédits, pour un total de 2,87 milliards de francs, destinées au financement des opérations extérieures. A cet égard, **M. Jacques Genton** a rappelé que près de 16.000 militaires français participaient à des interventions hors du territoire national, dont plus de 10.000 dans le cadre d'opérations de l'ONU.

L'arrêté du 3 février pris par le précédent Gouvernement annule 2,5 milliards de francs de crédits et l'arrêté du 10 mai 1993 procède à l'annulation de 6,5 milliards de francs. **M. Jacques Genton** a relevé que ces réductions de crédits portaient, dans leur quasi totalité, sur les crédits d'équipements du titre V. Il a noté que, sur les 6,5 milliards de francs annulés par l'arrêté du 10 mai 1993, 3 milliards avaient déjà été "gelés" en début d'année par le précédent Gouvernement.

**M. Jacques Genton** a ensuite analysé la portée des modifications de la loi de finances initiale proposées par le collectif. Il a fait valoir que les annulations de crédits du 10 mai 1993 seraient partiellement compensées par une réduction des reports de crédits imposés au ministère de la

défense par le ministère du budget. Tout en approuvant cette mesure, **M. Jacques Genton** a souligné que le principe même de ces reports était critiquable. Il a fait observer que la pratique de ces reports aboutissait à ce que les crédits votés par le Parlement ne correspondaient plus aux crédits qui pouvaient être dépensés.

**M. Jacques Genton** a ensuite relevé que les ouvertures de crédits du titre III, d'un montant de 2,8 milliards de francs, ne couvriraient que partiellement le coût des opérations extérieures qui devrait s'élever en 1993 à plus de 5 milliards de francs. Il a souligné, à cet égard, la nécessité de mettre en place un nouveau mode de financement de ces opérations. Il s'est félicité de la création, à la demande du Premier ministre, d'un groupe de travail associant le ministère de la défense et le ministère du budget chargé de conduire une réflexion sur ce sujet.

**M. Jacques Genton** a alors présenté les conséquences des annulations de crédits sur les programmes d'équipements des armées. Il a indiqué que le Gouvernement ne souhaitait pas revenir sur le niveau des commandes de matériels et que, de ce fait, il envisageait de ne retenir que des étalements et des reports de livraisons. Il a souligné que l'ensemble des programmes des armées devraient être touchés, y compris le porte-avions nucléaire, le Rafale et le char Leclerc.

Enfin, **M. Jacques Genton** a souligné que le collectif budgétaire s'inscrivait dans un contexte de dégradation grave du déficit budgétaire qui devrait atteindre plus de 300 milliards de francs en 1993.

En conclusion, **M. Jacques Genton** a regretté les annulations de crédits opérées depuis la dernière loi de finances. Il a estimé que si, dans le contexte actuel des finances publiques, le collectif budgétaire pouvait être accepté, il convenait d'obtenir des garanties pour l'avenir. Il a ainsi considéré que le projet de loi de finances pour 1994 et le projet de loi de programmation devraient être établis sur la base de la loi de finances initiale pour 1993,

c'est-à-dire avant l'annulation de crédits ; qu'il convenait de s'engager dans la voie d'une suppression progressive des "reports obligés" ; qu'une réforme devrait permettre au ministère de la défense de ne pas supporter l'intégralité des surcoûts occasionnés par les interventions hors du territoire national.

S'agissant du ministère des affaires étrangères, **M. Jacques Genton** a précisé que le collectif budgétaire amputerait ses crédits de 679,8 millions de francs. Il a fait observer que cela conduirait à différer l'ouverture de six nouvelles ambassades. Il a cependant noté que la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques subirait la réduction de crédits la plus importante (435,8 millions de francs), ce qui risque d'affecter l'action culturelle de la France à l'étranger. **M. Jacques Genton** a par ailleurs indiqué que le projet de loi de finances rectificative prévoyait l'ouverture d'un crédit de 645 millions de francs destinés au chapitre des contributions obligatoires des organisations internationales et consacrés au financement des forces de maintien de la paix.

Pour conclure, **M. Jacques Genton** a estimé que les réductions de crédits imposées au ministère des affaires étrangères rendraient plus difficile l'exercice de l'action diplomatique de la France. Il a appelé de ses vœux une réflexion de fond sur un réaménagement du dispositif diplomatique et consulaire qui prendrait en compte toutes les sources d'économies possibles sans compromettre l'ambition internationale de la France.

**M. Xavier de Villepin, président**, a souligné que l'action de la France risquait d'être atteinte du fait des réductions de crédits affectant le ministère des affaires étrangères. Avec **M. Jacques Genton**, il a estimé nécessaire d'obtenir des garanties pour l'avenir de la défense : élaboration du projet de loi de finances 1994 et du projet de loi de programmation sur la base de la loi de finances initiale pour 1993 ; suppression progressive des "reports obligés" ; réforme du financement des opérations exté-

rieures ; affectation d'une partie du produit de l'emprunt lancé par l'Etat au ministère de la défense et notamment au profit des industries de défense, des régions touchées par les restructurations et de la construction de logements pour les militaires.

**M. Michel d'Aillières**, après avoir observé qu'une partie des logements de la gendarmerie étaient financés par les conseils généraux, s'est interrogé sur le mode de financement des opérations extérieures et sur le montant de la contribution française à l'Organisation des Nations Unies.

**M. Michel Poniatowski** a regretté que le montant des crédits destinés aux armées soit fixé sans avoir défini au préalable les missions de ces armées. Il a plaidé pour que les moyens des armées soient au contraire déterminés en fonction de leurs missions.

**M. Xavier de Villepin, président**, a alors rappelé que le livre blanc sur la défense, dont la date exacte de publication n'était pas encore connue, devrait être présenté au Parlement. Il a fait part de son inquiétude en ce qui concerne le budget pour 1994.

**M. Yvon Bourges** a exprimé son accord avec les propos de M. Michel Poniatowski. Après avoir regretté qu'une réflexion approfondie sur les missions des armées n'ait pas été menée, il a rappelé que la réduction des crédits de la défense avait été engagée par le précédent Gouvernement.

**M. Michel Caldaguès** s'est interrogé sur la méthode des "reports obligés".

**M. Albert Voilquin** a souhaité que soit prise en compte la nécessité d'assurer la mise sur pied du corps franco-allemand dans les débats relatifs à la défense. Il s'est par ailleurs interrogé sur les conséquences, pour l'armée de l'air, des réductions des crédits, et notamment sur le nombre d'avions de combat dont seraient dotées les forces aériennes. **M. Xavier de Villepin, président**, lui a alors répondu que le ministre de la défense avait fait état du chiffre de 385 avions modernes.

**M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** s'est interrogé sur les conséquences des étalements et reports de programmes. Avec **M. Michel Caldaguès**, il s'est inquiété des risques qu'ils faisaient peser sur l'emploi pour certaines entreprises sous-traitantes et certains établissements des entreprises d'armement.

**M. Michel Poniatowski** a fait valoir que les réductions de crédits devaient toucher de façon équitable les différentes armées.

Après avoir noté la réduction des crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, **M. Hubert Durand-Chastel** a rappelé que le premier objectif de l'agence était d'assurer la scolarisation des enfants français dont les parents sont installés à l'étranger. Il a estimé que, dans ce cadre, il était nécessaire de maintenir les bourses pour les jeunes Français et d'établir une plus grande transparence dans l'octroi de bourses à des élèves étrangers.

La commission a ensuite entendu une **communication** de **MM. Roland Bernard et Jacques Golliet** à la suite d'une **mission** effectuée en **Macédoine**, du 21 au 27 mai 1993.

Evoquant la situation politique de la Macédoine, **M. Roland Bernard** a rappelé que l'indépendance de cette République avait été acquise à l'issue du référendum de septembre 1991 et était ainsi intervenue après la rupture entre les Slovènes, les Croates et la Fédération yougoslave.

Présentant les rapports de force au sein de l'Assemblée macédonienne, **M. Roland Bernard** a relevé que le Gouvernement était soutenu par une coalition comprenant le parti social-démocrate ex-communiste dont est issu le président de la République, M. Grigorov, le parti de la prospérité démocratique, représentant une fraction importante de la minorité albanaise, les réformistes et les socialistes. Il a fait valoir que l'opposition au Gouvernement était constituée par le parti nationaliste de l'Organisation

révolutionnaire macédonienne intérieure (VRMO) ainsi que par le parti démocratique populaire composé d'Albanais.

Après avoir rappelé le programme de la mission, **M. Roland Bernard** a fait observer que les sénateurs avaient pu rencontrer notamment les plus hautes autorités de la République macédonienne : le ministre du développement, le ministre du travail et des affaires sociales, le ministre des affaires étrangères, le ministre de la défense, les présidents de la commission des affaires étrangères et de la commission des affaires intérieures et de la défense de l'Assemblée, le président de cette assemblée et le Président de la République.

**M. Roland Bernard** a ensuite présenté la situation économique de la Macédoine. Il a souligné qu'elle souffrait du blocus imposé par la Grèce, de l'embargo international imposé à la Serbie -république avec laquelle elle effectuait 70 à 80% des échanges-, et de la rupture des relations commerciales entre les républiques de l'ancienne fédération yougoslave. Il a indiqué que le produit national brut de la Macédoine avait diminué de 11% en 1991, de 15% en 1992, ramenant le PNB par habitant à son niveau des années soixante. Il a noté que l'inflation était considérable et que selon les chiffres officiels, 25 à 30% de la population était au chômage.

**M. Jacques Golliet** s'est d'abord inquiété de la situation des cimetières français de Macédoine dont l'entretien risquait d'être affecté par l'absence d'aide française.

Puis, évoquant la question des minorités en Macédoine, **M. Jacques Golliet** a fait valoir que deux ethnies principales étaient installées sur le territoire de Macédoine : les Macédoniens, orthodoxes, et les Albanais, le plus souvent musulmans, dont le nombre n'est pas connu avec certitude mais qui devraient représenter environ 30 % de la population de la République. Il a noté que la population albanaise était en progression du fait de l'arrivée de réfugiés du Kosovo. Il a souligné que la situation au

Kosovo et les risques d'un afflux de réfugiés albanais en provenance de cette région constituaient la principale menace pesant sur la stabilité de la Macédoine. Il s'est vivement inquiété des risques d'extension du conflit dans les Balkans qui pourraient résulter d'une telle situation.

Insistant lui aussi sur le risque d'un afflux de réfugiés albanais du Kosovo, **M. Roland Bernard** a toutefois relevé que la situation en Macédoine était pour l'instant calme, en dépit des tensions latentes existant entre les communautés albanaise et macédonienne. Il a fait valoir que les autorités macédoniennes ne comprenaient pas l'absence de reconnaissance de leur république par notre pays.

Répondant au **président Xavier de Villepin**, **M. Roland Bernard** a évoqué les perspectives de reconnaissance diplomatique de la Macédoine, en particulier par les Etats membres de la Communauté européenne. Il a relevé que les Etats-Unis et l'Allemagne avaient déjà installé sur place des consulats disposant de moyens importants. La France, quant à elle, ne dispose que d'un délégué général dépourvu de toute structure de soutien. Il a précisé que la Russie avait reconnu la Macédoine.

**M. Michel d'Aillières** s'est alors interrogé sur l'évolution de l'Albanie et sur les intentions de la Serbie à l'égard de la Macédoine. **M. Roland Bernard** a indiqué que les Serbes étaient peu nombreux en Macédoine et que, de l'avis même des Macédoniens, la Serbie ne constituait pas un danger direct pour leur république.

**M. Michel Caldaguès** a relevé, pour le regretter, que l'embargo imposé à la Serbie par les Nations Unies touchait des Etats non impliqués dans le conflit bosniaque. Il s'est interrogé sur les moyens d'éviter cette conséquence.

**M. André Rouvière** s'est interrogé sur la possibilité pour les religions de former un facteur de rassemblement des populations macédoniennes. **M. Roland Bernard** a rappelé que l'influence de l'Eglise orthodoxe s'était considérablement accrue en Macédoine ; il a émis des doutes

sur la capacité des religions à constituer un ciment national dans cette région. A cet égard, **M. Jacques Golliet** a indiqué qu'une minorité turque était présente en Macédoine et que ses relations avec les Albanais étaient tendues.

**M. Xavier de Villepin, président**, s'est alors interrogé sur la viabilité économique de la Macédoine. **M. Jacques Golliet** a indiqué que ce pays disposait d'une capacité agricole importante et, grâce à son réseau hydraulique, d'une source d'énergie non négligeable.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 1er juin 1993 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** - La commission a procédé à l'audition de **M. Hervé de Charette, ministre du logement**, sur les aspects sociaux de la politique du logement.

**M. Hervé de Charette** a souligné la gravité de la crise que connaît actuellement le secteur d'activité dont il a la charge qui, d'après la Fédération nationale du bâtiment (FNB), perd 10.000 emplois par mois, tandis que le renouvellement du parc de logements est insuffisant par rapport aux besoins : la construction de 300.000 logements par an serait nécessaire, alors que le rythme annuel s'établit actuellement autour de 250.000 seulement (277.000 en 1992).

**M. Hervé de Charette, ministre du logement**, a déploré la quasi disparition de l'accession sociale à la propriété, qui se traduit notamment par l'amenuisement du nombre de prêts à l'accession à la propriété (PAP) ouverts (35.000 en 1992) et effectivement placés (32.000 la même année). Il a constaté, avec regret, l'effondrement de l'épargne immobilière : 50.000 propriétaires abandonnent chaque année la location privée tandis que s'allongent les files d'attente de demandeurs d'habitations à loyer modéré (HLM).

Estimant que la gravité de la situation justifie les efforts budgétaires consentis par le Gouvernement en faveur du secteur logement, **M. Hervé de Charette** a présenté les quatre orientations principales du plan de relance de ce secteur figurant dans le projet de loi de finances rectificative pour 1993. Il s'agit :

- de favoriser une reprise de l'accession sociale à la propriété, grâce à l'ouverture de 10.000 prêts PAP supplé-

mentaires, qui fait passer l'enveloppe à 55.000 PAP pour 1993. Cette mesure est assortie de la baisse du taux d'intérêt de ce prêt de 9 % à 7,7 %, et de l'engagement à une revalorisation des plafonds de ressources ouvrant accès à ce prêt (+ 5 % en région parisienne et dans les villes de plus de 100.000 habitants, + 10 % dans les zones rurales) ;

- d'amorcer un réaménagement de la fiscalité de l'immobilier, d'abord par un relèvement de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers, ensuite par la réduction de 32 à 22 ans du délai d'extinction de l'exigence du droit sur les plus-values immobilières et, enfin, par une exonération temporaire des droits de mutation sur l'achat de logements neufs ;

- de renforcer le logement locatif social, en portant à 110.000 le nombre de prêts locatifs aidés (PLA) ouverts pour 1993, parmi lesquels figurent 13.000 PLA d'insertion. **M. Hervé de Charette** a précisé que cette enveloppe supplémentaire serait non fongible, et donc entièrement consacrée à la construction de logements neufs, la priorité étant accordée au monde rural ;

- de favoriser les travaux dans les logements anciens en faisant passer à 200 millions de francs la dotation destinée aux primes à l'amélioration de l'habitat (PAH), versée aux propriétaires occupants et à 2,3 milliards de francs celle de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), destinée aux propriétaires bailleurs.

Après avoir souligné la dimension exceptionnelle de cet effort, **M. Hervé de Charette** a répondu aux questions de **M. Jacques Bimbenet, rapporteur**, qui l'a interrogé notamment sur les conditions d'accès aux prêts PAP, sur les difficultés rencontrées par les organismes constructeurs pour se procurer les ressources complémentaires indispensables à la mise en place d'opérations en prêts locatifs aidés (PLA), sur la nécessité de mieux répartir les aides de l'Etat entre les zones urbaines et les zones rurales, et sur les moyens affectés au logement des personnes défavorisées.

Le ministre a souligné la complémentarité entre les mesures de revitalisation de l'accession sociale à la propriété et le renforcement de la construction de HLM, ainsi que les économies substantielles auxquelles conduit pour un accédant à la propriété l'abaissement du taux du PAP.

Il a reconnu l'effort important consenti par les collectivités territoriales en faveur de la construction de logements et exposé les lignes de l'affectation prioritaire de l'enveloppe de PLA pour les constructions dans les zones rurales.

Il a rappelé que le Gouvernement a dû prévoir 3 milliards deux cents millions de crédits de paiement supplémentaires dans le projet de loi de finances rectificative pour les ajuster aux besoins, sous-évalués dans la loi de finances initiale, ce qui a conduit le Gouvernement à différer la revalorisation des barèmes de l'aide à la personne.

**M. Hervé de Charette, ministre du logement,** a ensuite répondu aux questions posées par les commissaires.

**M. José Balarello** a exprimé sa satisfaction de voir reprises un certain nombre des propositions élaborées par le groupe d'études sénatorial sur les problèmes du logement aidé, dont il est le président. Il a interrogé le ministre sur les difficultés engendrées par une circulaire du 14 octobre 1992 appliquée par la Caisse des dépôts et consignations, concernant l'équilibre des opérations montées en PLA, sur un éventuel relèvement de la quotité du prêt locatif social (PLS), sur le relèvement des plafonds d'accès aux prêts PAP, ainsi que sur une autre circulaire imposant l'accord préalable des locataires avant la réalisation de travaux dans les immeubles HLM.

**M. Jean Madelain** s'est associé aux protestations de M. José Balarello contre les inconvénients nés de l'application de la circulaire du 14 octobre 1992 ; il a souligné les difficultés de mise en oeuvre des PLA d'insertion et interrogé le ministre sur l'opportunité de maintenir la "ligne

fongible" de crédits (destinée tant à la construction qu'à la rénovation de logements sociaux).

**M. Alain Vasselle** a regretté que l'effort de l'Etat aille de préférence au logement neuf, négligeant les logements anciens, observation à laquelle s'est associé **M. Jacques Machet**. Il a souhaité connaître les mesures permettant une meilleure réalisation des PLA insertion, et souligné les conséquences néfastes qu'ont sur les revenus des ménages les effets cumulés de la non revalorisation de l'aide personnelle au logement (APL), de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) et de celle des loyers.

**M. Jean-Paul Delevoye** a déclaré partager l'avis de M. José Balareello sur les difficultés financières des accédants à la propriété, et souhaité que la législation concernant l'accession à la propriété s'adapte à l'inévitable mobilité des ménages. Il a souligné le poids des surcoûts d'assainissement que doivent supporter les communes devant viabiliser les terrains à construire, et s'est déclaré favorable à la mise en place de procédures dans le cadre de contrat de plan conclus entre l'Etat et les départements, afin de mieux équilibrer ces dépenses. Il a souhaité que soit engagée une réflexion sur les garanties d'emprunt accordées par les communes aux organismes constructeurs.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a émis des doutes sur l'efficacité du plan de relance du logement, en l'absence de toute revalorisation de l'APL. Elle a toutefois reconnu l'intérêt d'une telle relance de l'offre de logements, tout en regrettant la complexité, pour les élus locaux, de la législation applicable aux aides au logement. Elle a souligné le besoin en programmes sociaux thématiques, destinés au logement de personnes âgées ou handicapées.

**M. Claude Huriet** a déploré les conséquences de la réduction progressive de la participation des employeurs à l'effort de construction (le "1 %" employeur) ; il s'est

inquiétude des obstacles à la mise en place des opérations de PLA en milieu rural. Il a par ailleurs souligné les avantages d'une meilleure utilisation du parc ancien de logements.

**M. Paul Blanc** a souligné l'intérêt d'une politique de réinsertion des titulaires du revenu minimum d'insertion par le logement, remettant au ministre un rapport sur les moyens propres à mettre en oeuvre une telle politique.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** a regretté que l'important effort en faveur du logement que traduit la loi de finances rectificative demeure en retrait des immenses besoins constatés. Elle a déploré le niveau des loyers dans un certain nombre de communes de la région parisienne, inaccessibles à des ménages aux revenus même moyens. Elle a souligné l'urgence des besoins en logements locatifs sociaux.

**M. Alfred Foy** a posé le problème des garanties d'emprunt et, notamment, celui du niveau élevé des taux permettant l'accès au fonds de garantie.

**M. François Louisy** a rappelé que l'Etat n'avait pas encore versé à son département l'intégralité des réparations dues pour les dégâts causés par le cyclone Hugo.

**M. Hervé de Charette, ministre du logement**, a répondu à l'ensemble des commissaires. Constatant les signes d'essoufflement que présente actuellement le système des aides au logement, il s'est déclaré ouvert aux réflexions des commissaires, notamment sur les deux circulaires évoquées, sur le montant des plafonds de revenu donnant accès aux prêts PAP, sur une plus grande clarté de présentation des opérations réalisées grâce à la ligne fongible, sur un retour à la participation du "1 %" patronal dans la constitution de l'apport personnel, sur une étude en profondeur concernant les garanties d'emprunt, sur la nécessaire simplification du système.

Il a par ailleurs pris la défense des montages d'opérations en PLA d'insertion, rappelé que les mesures fiscales contenues dans le collectif budgétaire s'appliquaient

essentiellement au logement ancien, et préféré que dans l'immédiat l'équilibre de la législation sur les baux et loyers ne soit pas remis en cause ; il a conclu sur l'indispensable redressement de l'investissement locatif privé, dans le cadre du nécessaire équilibre entre le financement privé et le financement public du logement.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a conclu en approuvant, au nom de la commission, l'effort particulièrement important engagé par le Gouvernement en faveur du logement, tel qu'il résulte du projet de loi de finances rectificative pour 1993. Il a rappelé que, répondant à une préoccupation partagée par tous les commissaires, cet effort budgétaire et fiscal s'adresse à un secteur menacé moins que d'autres par la délocalisation. Il a également souligné la cohérence de ce plan, tout en évoquant les points sur lesquels il serait peut-être souhaitable d'aller plus loin, tels que la revalorisation des plafonds, la réflexion sur les garanties communales, le soutien à la construction de logements sociaux, sans pourtant négliger la réhabilitation des logements anciens.

**Mercredi 2 juin 1993 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** La commission a entendu la **communication de M. Jean-Pierre Fourcade, président**, sur le **projet de loi de finances rectificative pour 1993, n° 321 (1992-1993)**.

Le **président Jean-Pierre Fourcade** a souligné que les deux objectifs principaux poursuivis par le projet de loi de finances rectificative qui sont, d'une part, de maîtriser puis d'améliorer la situation de l'emploi et, d'autre part, de rétablir, dans un terme aussi proche que possible, les équilibres financiers des comptes sociaux, sont au coeur des préoccupations et des compétences de la commission. Avant d'analyser les moyens mis au service de ces objectifs, il a souligné l'obligation dans laquelle s'est trouvé le Gouvernement de corriger les sous-évaluations des crédits contenus dans le projet de loi de finances initiale liées soit

à des erreurs d'estimation, soit à la dégradation, très rapide, de la conjoncture économique et sociale. C'est ainsi qu'il a particulièrement attiré l'attention de la commission sur les majorations des crédits consacrés au revenu minimum d'insertion (1,9 milliard), à l'allocation aux adultes handicapés (730 millions de francs), à l'aide personnalisée au logement (3 milliards) ou dont le but est encore de subventionner le BAPSA (3,7 milliards) et le régime des mines (178 millions).

Après avoir présenté les augmentations de crédits correspondant aux actions volontaristes engagées par le Gouvernement, notamment en vue de lutter contre le Sida ou de permettre la mise en place de l'Agence du médicament, le **président Jean-Pierre Fourcade** a regretté que certaines annulations de crédits, ajoutées les unes aux autres, compromettent l'objectif, annoncé par Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, d'un renforcement des moyens de l'administration sanitaire et sociale, notamment au niveau local.

Le **président Jean-Pierre Fourcade** a alors abordé l'examen des crédits consacrés à la politique de l'emploi dont il a présenté, à travers la lecture commentée d'un tableau récapitulatif, le montant total, de 64 milliards de francs, et la répartition. Il a décrit les mesures engagées, les unes en faveur de toutes les entreprises, les autres destinées à une relance du secteur du bâtiment, des travaux publics, du logement, les dernières enfin, en faveur de l'emploi.

Il a souligné que tandis que 29 milliards sont consacrés à ces actions par la loi de finances rectificative, 26 milliards seront prélevés sur l'emprunt annoncé récemment par le Premier ministre tandis que 8,6 milliards seront supportés par la Caisse des dépôts et consignations.

Il a considéré que la masse des crédits ainsi engagés suffisait à démontrer la détermination du Gouvernement

et à garantir qu'enfin les moyens ont été mis en oeuvre en vue de maîtriser puis d'améliorer la situation de l'emploi.

Insistant alors particulièrement sur les mesures sociales en faveur de l'emploi, il a rappelé que 400.000 contrats emploi-solidarité (CES) supplémentaires pourraient être mis en place au cours du présent exercice. Il a souligné l'intérêt que le Gouvernement semblait désormais porter aux contrats de formation et notamment aux contrats d'apprentissage, de qualification et d'adaptation. Il a noté que les 3,5 milliards consacrés au financement d'une partie du déficit attendu de l'assurance chômage n'avaient pas d'autre objet que de laisser aux partenaires sociaux le délai suffisant pour établir un plan de financement de l'ensemble de ce déficit, souhaitant à cette occasion qu'un accord puisse être dégagé aussi rapidement que possible.

Il a analysé la disposition tendant à permettre la compensation, par l'Etat, d'une partie de la différence entre le salaire normal et le salaire versé à la suite d'une réduction du temps de travail consécutive à une baisse d'activité d'entreprise constatée dans un plan social. Il a craint qu'une telle mesure puisse, par ses effets, conduire au rétablissement de fait de l'autorisation administrative de licenciement. Il a regretté qu'ainsi un soupçon de dirigisme puisse peser sur un plan d'inspiration pourtant libérale.

Commentant la prise en charge, par le budget de l'Etat, des cotisations familiales sur les bas salaires, il a craint que les effets de seuil d'une telle mesure ne se fassent rapidement sentir, s'ils n'étaient pas prolongés par une diminution uniforme desdites cotisations.

**Le président Jean-Pierre Fourcade** a conclu cette partie de son intervention en soulignant que les quelques réserves qu'il avait exprimées ne sauraient toutefois cacher son approbation totale des mesures engagées en faveur de l'emploi.

Analysant alors les moyens mis en oeuvre en vue de rétablir l'équilibre des comptes sociaux, le **président Jean-Pierre Fourcade** a rappelé d'abord que, malgré les estimations optimistes du Gouvernement précédent, le besoin de financement cumulé du régime général aurait pu atteindre près de 100 milliards de francs au 31 décembre prochain, tandis que la situation des régimes des non salariés non agricoles est très fortement dégradée. Il a souligné que s'ajoutait à ces besoins de financement, celui de l'assurance chômage qui pourrait atteindre 37,5 milliards de francs à la même échéance.

Commentant les mesures prises en vue de répondre à cette situation difficile, il a d'abord approuvé le recours à la contribution sociale généralisée (CSG) dès lors qu'un tels recours s'inscrivait dans le cadre d'une réforme structurelle destinée à garantir l'équilibre à long terme des régimes sociaux. Il a toutefois indiqué qu'à la déductibilité partielle finalement retenue de la contribution ainsi versée, il aurait pour sa part préféré, comme le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, substituer un aménagement de la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il a également exprimé sa préférence pour l'affectation de la CSG au financement de la politique familiale, réservant toutefois ses observations sur ce sujet à l'examen du projet de loi relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale qui, adopté ce jour par le Conseil des ministres, devrait être prochainement soumis à l'examen du Sénat.

Le **président Jean-Pierre Fourcade** a salué les initiatives courageuses prises par le Gouvernement, destinées à mettre en oeuvre les moyens d'une maîtrise durable des évolutions de la dépense sociale, dans le respect des acquis de nos concitoyens. Il a décrit, à cet égard, les dispositions envisagées en matière de retraite et en vue de maîtriser les dépenses d'assurance maladie.

Le **président Jean-Pierre Fourcade** a conclu cette partie de son intervention en considérant que la loi de finances rectificative, si elle constituait l'amorce d'une

réforme du financement de la protection sociale, ne satisfaisait pas pleinement les ambitions initiales qu'appelle pourtant la situation présente.

Il a toutefois exprimé sa certitude que l'examen prochain des projets de loi destinés à traduire, au plan législatif, les décisions budgétaires et financières prises aujourd'hui par le Gouvernement, serait l'occasion de définir les lignes de force d'une telle réforme. C'est dans cette attente qu'il a demandé à la commission de soutenir le projet de loi de finances rectificative pour 1993 soumis à l'examen du Sénat.

**M. Charles Descours** a remarqué que si certaines annulations de crédits justifiaient des réserves, leur montant apparaissait négligeable au regard des efforts considérables engagés par le Gouvernement en vue de relancer l'emploi. Il a rappelé que le débat entre déductibilité et aménagement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pouvait paraître vain compte tenu des délais qu'exigeait de toute manière un tel aménagement. Il a enfin souligné que ceux qui aujourd'hui souhaitent un aménagement du barème étaient nombreux hier à exiger la déductibilité.

**M. Pierre Louvot** a précisé que son approbation des propos du président était "soutenue par l'espérance". Il a souhaité, en outre, que certains aménagements au régime des cotisations agricoles puissent être soutenus par la commission à l'occasion de la discussion des articles du projet de loi de finances rectificative.

**M. Jean Madelain** a partagé les regrets exprimés par le président d'une annulation excessive des crédits consacrés au fonctionnement des services sociaux extérieurs de l'Etat, en contradiction, selon lui, avec la volonté exprimée par le Premier ministre d'un meilleur service public de proximité. Faisant alors l'aveu d'avoir soutenu longtemps la déductibilité de la CSG, au point de n'avoir pas voté l'institution de celle-ci parce qu'elle n'a pas été accompagnée de celle-là, il s'est déclaré désormais favorable au

principe de l'aménagement du barème de l'impôt sur le revenu, dont il a souhaité qu'il puisse être entrepris dès l'examen du projet de loi de finances pour 1994.

**M. Claude Huriet** a particulièrement insisté sur la nécessité de renforcer encore les moyens mis à la disposition de l'Agence du médicament. Il a également regretté qu'une partie des fonds consacrés à la lutte contre le Sida ait été prélevée sur ceux destinés, par la loi de finances rectificative, à la lutte contre la toxicomanie. Il a souligné que certaines dispositions fiscales de la loi de finances rectificative ne seraient pas sans conséquence pour les budgets départementaux, en notant l'absence, à cet égard, de toute mesure de compensation.

**M. Louis Althapé** s'est interrogé sur la portée exacte des mesures prises en vue de développer les contrats emploi-solidarité (CES).

**M. Jean Dumont** a souligné les conséquences quelquefois dommageables de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de taxe sur la valeur ajoutée.

Répondant aux intervenants, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a insisté à nouveau sur la réduction des crédits attribués aux services sociaux extérieurs de l'Etat. Il s'est engagé à demander au Gouvernement d'envisager dès le projet de loi de finances pour 1994, un aménagement de la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il a enfin repris à son compte les observations de M. Claude Huriet.

La commission a alors approuvé la communication présentée par son président, qui sera présentée en séance publique à l'occasion de la discussion générale du projet de loi de finances rectificative pour 1993.

**FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE  
ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION**

**Mardi 1er juin 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, sur le projet de loi n° 321 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, de finances rectificative pour 1993.

**M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget**, a présenté les principales modifications apportées au projet de loi à la suite des initiatives prises par le Premier ministre, et après son adoption par l'Assemblée nationale. Il a expliqué que le lancement d'un emprunt de 40 milliards de francs se justifiait par une accélération de la dégradation de la situation de l'emploi. Il a rappelé que la lutte contre le chômage constituait la priorité absolue de l'action du Gouvernement, et que son action dans ce domaine ne pouvait souffrir de retard. Dès lors, il a précisé que le dispositif pour l'emploi serait soumis au Parlement, dès la présente session, afin d'être opérationnel dès septembre.

**M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget**, a ensuite décrit les principales caractéristiques de l'emprunt d'Etat. Il a indiqué qu'il s'agissait d'un "emprunt relais", anticipant sur le produit des privatisations, d'une durée de quatre ans, d'un montant de 40 milliards de francs, qui devrait être émis avant la fin du mois de juin et qui sera, en priorité, destiné aux particuliers.

Le ministre a précisé que les titres de cet emprunt bénéficieraient de deux avantages : d'une part, un avantage fiscal consistant en l'exonération des revenus de cet emprunt si les titres sont détenus dans le cadre d'un plan

d'épargne en actions, et d'autre part un droit prioritaire pour l'achat d'actions des futures sociétés privatisées.

Il a précisé que pour un montant de 10 milliards de francs, les ressources de cet emprunt devraient servir au financement de mesures nouvelles en faveur de l'emploi.

Le ministre a rappelé que ces mesures devraient notamment permettre de prévenir les licenciements en leur substituant, dans la mesure du possible, des formules de chômage partiel, de financer 400.000 contrats emploi-solidarité (CES), prévus dans la loi de finances initiale mais non financés à ce jour, et de renforcer les dispositifs d'aides à l'insertion et à la formation professionnelle, ainsi qu'à l'apprentissage.

Il a indiqué qu'un montant de 4 milliards de francs serait destiné à la politique de la ville, et prendrait notamment la forme d'aide aux petites et moyennes entreprises (PME) menant des actions de formation à l'usage des populations défavorisées.

Le ministre a ensuite précisé qu'un montant de 2,7 milliards de francs devrait permettre à l'Etat de tenir ses engagements pour 1993, dans le cadre des contrats de plan Etat-région, et qu'1,2 milliard serait affecté à certains équipements administratifs (cités judiciaires, universités, commissariats de police).

Enfin, le ministre a indiqué que 150 millions de francs seraient utilisés pour faire face à la situation financière dégradée de la Polynésie française.

**M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget**, a constaté que ce plan, financé par un emprunt anticipant les recettes liées aux privatisations, n'augmenterait pas l'encours de la dette publique et n'aggraverait pas le déficit budgétaire.

Le ministre a ensuite évoqué les principales modifications adoptées lors de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale.

Il a indiqué que l'aménagement apporté à l'article 27 de la loi de finances initiale pour 1993 permet aux redevables de réduire le montant du solde de taxe professionnelle exigible du montant du dégrèvement attendu du plafonnement de la taxe par rapport à la valeur ajoutée. Il a rappelé que cette mesure supprime la ponction de 8,6 milliards opérée par l'Etat sur la trésorerie des entreprises et que le "manque à gagner" serait compensé par des prélèvements sur les fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations et par des recettes diverses provenant notamment des caisses de retraites de l'Assemblée nationale.

**M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget**, a indiqué que les modifications apportées lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale concernaient également la traduction, pour un montant de 1,5 milliard de francs, des mesures en faveur de l'agriculture, prévues par les accords du 7 mai dernier.

Il a, par ailleurs, précisé que la durée de détention de biens immobiliers, nécessaire à l'exonération des plus-values, avait été réduite de 32 ans à 22 ans, comme l'avait préconisé la commission des finances du Sénat.

Enfin, **M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget**, a précisé que de nouvelles dispositions fiscales en faveur des investissements réalisés dans les départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM), avaient été adoptées à l'Assemblée nationale.

Le ministre a conclu son intervention, en considérant que ce projet de loi visait à rebâtir la loi de finances pour 1993 et à prendre des mesures immédiates pour lutter contre le chômage et maintenir les acquis sociaux.

En réponse aux questions de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, le ministre a tout d'abord confirmé que la modification apportée à l'article 27 de la loi de finances initiale pour 1993, ne remettait pas en cause la prise en compte de l'année, et non plus de l'année n-2 en cours comme référence pour le calcul du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée. Concer-

nant une éventuelle inscription dans les bilans des entreprises de provisions pour dépréciation de la valeur des titres remis en échange de la suppression du décalage d'un mois de la TVA, il a indiqué qu'il n'y avait pas lieu d'inscrire de provisions, la créance étant certaine puisque garantie par l'Etat.

Il a, par ailleurs, estimé que la rémunération de la créance à 4,5 % était supérieure au niveau d'inflation prévu pour 1993, et que cette rémunération étant un profit, elle devait être taxée comme tel. Il a précisé qu'il lui semblait souhaitable de laisser au Gouvernement une marge de manoeuvre dans l'affectation du remboursement annuel de 5 % du capital, afin de pouvoir anticiper le remboursement pour certains secteurs ou catégories d'entreprises.

En réponse à **M. Christian Poncelet, président et à M. Jean Clouet**, le ministre a rappelé que les titres n'étaient pas cessibles et ne pouvaient faire l'objet que d'un nantissement, et qu'en cas de dépôt de bilan, ils feraient partie des actifs de l'entreprise.

**A M. Jean Arthuis, rapporteur général**, qui lui faisait part de son souci de ne pas trop encadrer le taux de rémunération, afin de pouvoir l'adapter à toutes les évolutions envisageables, le ministre a indiqué qu'en fixant un plafond de 4,5 %, le Gouvernement ne s'interdisait pas de diminuer les taux d'intérêt si l'inflation baissait.

Le ministre a également précisé que s'il était exact que l'existence de l'impôt de bourse pouvait conduire à certaines délocalisations, le plafonnement de cet impôt bourse voté, puis rejeté lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale, lui semblait être une mesure susceptible d'entraîner une certaine incompréhension de l'opinion publique et que, pour sa part, si un tel amendement était présenté au Sénat, il s'en remettrait à la sagesse de la Haute Assemblée.

Concernant les mesures d'aide au logement, il a admis que porter à 10 % le taux de la déduction forfaitaire sur les

revenus des loyers ne permettait sans doute pas de couvrir la totalité des frais de gestion. Il a pris l'engagement d'augmenter ce taux dès que les marges de manoeuvre financières le permettraient.

Le ministre a, par ailleurs, précisé que le produit de la cession des actifs du Crédit local de France serait perçu par la Caisse des dépôts à hauteur de 3 milliards de francs, le solde venant abonder les recettes du compte d'affectation spéciale.

Pour le financement du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), il a indiqué que le Gouvernement ayant majoré à hauteur de 3,7 milliards de francs la subvention au BAPSA dans la loi de finances rectificative, les dotations provenant des cotisations sociales de solidarité des sociétés iront vers d'autres régimes de salariés.

Concernant le gel du barème des aides à la personne, il a indiqué que cette mesure se justifiait par la très faible progression de l'indice du coût de la construction.

Répondant à **M. Christian Poncelet, président**, qui lui rappelait que la commission des finances du Sénat avait, dans le passé, proposé une réforme du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, **M. Nicolas Sarkozy** a indiqué que le Gouvernement n'avait pas renoncé à revoir le barème de cet impôt.

Le ministre a également estimé que le droit, conféré par la souscription des titres de l'emprunt d'Etat, d'obtenir, en priorité, des actions des sociétés privatisées ne lui semblait pas anticonstitutionnel puisqu'un tel droit avait existé, en 1986, sous une autre forme, avec la priorité conférée aux salariés des entreprises privatisées.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est demandé si le Gouvernement ne pouvait pas envisager, dans l'hypothèse d'une souscription rapide de l'emprunt de 40 milliards, d'aller au-delà de ce montant pour financer des mesures complémentaires de soutien de l'activité.

Il a, par ailleurs, estimé que les pertes de ressources fiscales induites par l'allègement des droits de mutation sur les cessions de fonds de commerce devaient faire l'objet d'une compensation pour les départements et les communes.

Enfin, il a appelé de ses vœux une régulation des échanges de biens et de services entre l'Europe et le reste du monde par l'instauration de certaines protections à l'entrée de la Communauté européenne, sur le modèle des accords multifibres.

En réponse à **M. Robert Vizet**, le ministre a indiqué qu'il était abusif de parler de "cadeaux" aux entreprises et que la gravité de la situation ne le conduisait pas tant à demander des contreparties aux entreprises qu'à tenter de limiter la disparition d'un grand nombre d'entre elles.

Il a précisé que les prélèvements opérés sur la Caisse des dépôts et consignations n'auraient pas d'effet sur le financement des prêts locatifs aidés (PLA).

Il s'est déclaré favorable à une revalorisation substantielle de l'allocation sociale au logement, sous réserve de ne pas en faire bénéficier les étudiants qui pourraient être aidés par leurs parents.

Répondant aux questions de **M. Alain Lambert**, le ministre a admis que le dispositif proposé pour la suppression du décalage d'un mois en matière de TVA était très complexe ; mais il a indiqué que cette complexité était la conséquence de l'impossibilité, pour des raisons budgétaires, de rembourser immédiatement l'intégralité de la créance résultant de la règle du décalage d'un mois.

Concernant les aides au logement, le ministre a rappelé qu'il ne s'agissait que de mesures urgentes dictées par la gravité de la situation, et non pas d'une réforme complète de la fiscalité immobilière.

En réponse à **M. Emmanuel Hamel**, le ministre a précisé que les promesses du précédent Gouvernement n'ayant pas été financées, le nouveau Gouvernement avait

abondé les ressources de l'UNEDIC à hauteur de 3,150 milliards. Il a indiqué que le Gouvernement ne verserait pas d'autre subvention avant que les partenaires sociaux n'aient achevé leur négociation.

Répondant à **M. Maurice Blin** et à **M. Emmanuel Hamel**, le ministre a précisé que si le Gouvernement accordait un intérêt tout particulier à la défense nationale, il était néanmoins normal que ce budget apporte sa contribution aux efforts budgétaires et subisse aussi des annulations de crédits. Il a toutefois rappelé que le solde de ces annulations, après compensation, ne dépassait pas 2,7 milliards de francs.

En réponse à **M. Emmanuel Hamel**, le ministre a précisé que les 1,5 % de réduction d'effectifs de la fonction publique annoncée dans la lettre de cadrage, pour 1994, équivalait à une diminution de 30.000 emplois et qu'il ne s'agissait nullement d'une norme, mais d'un objectif.

Il a alors souligné l'augmentation du nombre de fonctionnaires de l'Etat alors que des compétences importantes ont été transférées aux collectivités locales, et l'absence de lien entre l'importance des crédits alloués à l'équipement informatique et la réalisation de gains de productivité.

Il a également précisé que le Gouvernement allait s'efforcer de moduler les aides aux entreprises en fonction de l'emploi.

En réponse à **M. Henri Collard**, le ministre a indiqué que grâce à l'abondement des crédits destinés au "bouclage" des contrats de plan Etat-régions, l'Etat devrait être en mesure de respecter ses engagements.

Il a également précisé qu'un point supplémentaire de déduction forfaitaire des frais de gestion immobiliers coûtait 330 millions de francs au budget de l'Etat. Il a, par ailleurs, indiqué que le Premier ministre avait demandé au ministre chargé des entreprises et du développement économique d'étudier les modalités d'une simplification

administrative dont pourraient bénéficier les petites entreprises.

Répondant à une question de **M. René Trégouët**, le ministre a estimé qu'il ne devrait pas y avoir d'effet de seuil pour les mesures de "budgétisation progressive" des cotisations familiales. Il s'est déclaré prêt à étudier, en collaboration avec **M. René Trégouët**, le principe et les modalités d'une prise en compte du salaire annuel pour le calcul des exonérations de cotisations familiales. Enfin, il a précisé que l'ensemble de la rémunération brute serait pris en compte pour la détermination de ces exonérations.

En réponse à **M. Michel Charasse**, le ministre a rappelé que les prévisions de croissance, retenues par le Gouvernement précédent pour bâtir la loi de finances pour 1993, étaient supérieures à la moyenne des prévisions, de l'époque, des instituts de conjoncture.

**M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget**, a, par ailleurs, rappelé que la jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur le droit d'amendement ne lui semblait pas applicable en l'espèce, car les modifications liées à la prise en compte de l'emprunt d'Etat étaient de toute évidence en rapport avec le texte présenté et n'affectaient pas le solde du collectif.

Concernant la suppression du décalage d'un mois en matière de TVA, il a observé que le dispositif proposé prévoyait la reconnaissance d'une créance sur l'Etat, alors qu'en 1982, le Gouvernement avait procédé à une débudgétisation pour financer les nationalisations, par l'intermédiaire de la Caisse nationale de l'industrie et de la Caisse nationale des banques.

Concernant la contribution sociale généralisée, il a estimé que la mise en cause de la constitutionnalité de la déductibilité de la cotisation revenait à contester l'assiette de l'impôt sur le revenu, alors que la détermination de cette assiette relevait de la compétence du Parlement.

Le ministre a, par ailleurs, reconnu que dans le passé, les avantages fiscaux liés à l'investissement dans les

DOM-TOM avaient donné lieu à certains abus. Il a toutefois rappelé que les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale maintenaient la procédure de l'agrément, afin de limiter les risques d'abus.

Le ministre a ensuite contesté l'affirmation de **M. Michel Charasse** concernant l'annulation des 5 milliards destinés à la sécurité sociale, qui, selon ce dernier, ne constituerait pas une véritable économie, en rappelant que cette annulation n'avait été rendue possible qu'en raison de l'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée.

Le ministre a ensuite indiqué que pour la préparation du projet de loi de finances pour 1994, le Gouvernement procédera à un réexamen des services votés.

En réponse à **M. Camille Cabana**, le ministre a reconnu que les relèvements des plafonds de ressources pour l'accès aux prêts d'aide à la personne (PAP) effectués en 1991 et 1992, n'avaient pas été suffisants, et que le relèvement de ces plafonds devenait une nécessité, surtout pour la région parisienne.

A une question de **M. Paul Lorient**, le ministre a indiqué que les recettes des privatisations ne serviraient à financer des dépenses de fonctionnement que dans un seul cas, celui des mesures en faveur de l'emploi. Il a rappelé que le financement d'un grand nombre de contrats emploi-solidarité n'avait pas été prévu par le précédent Gouvernement.

Enfin, en réponse à une question de **M. Maurice Blin**, le ministre a indiqué que, si le Sénat le proposait, les crédits portant sur les opérations extérieures de défense pourraient être inscrits, dès 1994, sur le budget des charges communes.

Enfin, le ministre a annoncé que le Gouvernement souhaitait procéder à de nouvelles études, avant de présenter devant le Parlement le projet de loi sur l'incorporation dans les rôles de la révision des évaluations cadastrales. En conséquence, il a indiqué que le Gouvernement

déposerait, devant le Sénat, un amendement permettant une actualisation des bases.

Puis la commission a désigné **M. Claude Belot** comme **rapporteur sur le projet de loi n° 319 (1992-1993) de privatisation**.

Enfin, la commission a décidé de se **saisir pour avis de la proposition de loi n° 222 (1992-1993)** de M. Philippe Marini et plusieurs de ses collègues, tendant à permettre la création de **fonds de pension**, et a désigné **M. Philippe Marini** comme **rapporteur pour avis sur cette proposition de loi**.

**Mercredi 2 juin 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Clouet, vice-président** - Lors d'une première séance, la commission a procédé à l'**examen du projet de loi n° 319 (1992-1993) de privatisation**, sur le rapport de **M. Claude Belot, rapporteur**.

**M. Claude Belot, rapporteur**, a tout d'abord constaté que le projet de loi intervenait dans un contexte profondément différent de celui de 1986. Rappelant que le précédent Gouvernement avait progressivement abandonné la règle "ni privatisation, ni nationalisation" pour adopter une politique de mobilisation des actifs publics, il a estimé que le débat idéologique était maintenant dépassé et qu'il convenait de retenir une approche réaliste, favorisant le développement des entreprises concernées, tout en préservant les intérêts patrimoniaux de l'Etat. Il a fait valoir que la politique de privatisation répondait à ces objectifs en citant l'exemple de nombreux pays étrangers.

Analysant la situation du marché boursier, **M. Claude Belot** s'est déclaré convaincu que la place de Paris disposait d'un fort potentiel de développement. Il a ainsi mis en évidence les atouts que constituent la présence de grands investisseurs, mais aussi l'importante réserve d'épargne actuellement accumulée dans des produits de capitalisation monétaire. A cet égard, il a estimé que la baisse des

taux d'intérêt devrait inciter ces sommes à s'orienter vers d'autres types de placement, et notamment vers les actions. Il a d'ailleurs jugé très positives les différentes mesures d'incitation proposées à cet effet par le collectif budgétaire.

Présentant ensuite les grandes lignes du projet de loi, le rapporteur a, tout d'abord, indiqué que ce texte organisait le transfert au secteur privé de la quasi-totalité des entreprises publiques du secteur concurrentiel, mais qu'à la différence du dispositif retenu en 1986, il ne fixait pas de délai pour procéder à ces opérations.

Le Gouvernement avait toutefois choisi de s'appuyer largement sur le cadre juridique existant, et le texte du projet de loi se contentait donc d'introduire des modifications, peu nombreuses mais importantes, dans la loi du 6 août 1986.

Après avoir relevé qu'une telle démarche ne facilitait pas la lisibilité du projet soumis au Parlement, le rapporteur a constaté que les modifications apportées à cette loi de 1986 poursuivaient quatre objectifs :

- accroître les pouvoirs de la Commission de privatisation, notamment sur le choix des acquéreurs hors marché qui ne pourra plus s'effectuer sans avis conforme.

- adapter les modalités de protection des intérêts nationaux, grâce à une extension des droits susceptibles d'être attachés à une action spécifique dont la validité ne sera plus limitée dans le temps.

- ouvrir la possibilité de procéder à des cessions de titres par tranches successives, ou à des opérations réservées aux personnes physiques ;

- prévoir des mécanismes de paiement échelonné s'inspirant des pratiques mises en oeuvre en Grande-Bretagne.

Dans ce contexte, **M. Claude Belot, rapporteur**, a estimé que la suppression de toute limite pour les cessions de titres aux personnes étrangères devait s'analyser comme la disparition d'une règle dont l'efficacité était loin

d'être prouvée, puisqu'elle ne pouvait s'appliquer qu'au moment de la cession de l'entreprise par l'Etat, et non à l'occasion des transactions effectuées ultérieurement sur le marché. Aussi, il s'est déclaré convaincu que les nouvelles prérogatives attachées à l'action spécifique seraient beaucoup plus protectrices.

Enfin, **M. Claude Belot, rapporteur**, a justifié la nécessité de prévoir des dispositions particulières dans la perspective d'un transfert au secteur privé de Renault, d'Elf Aquitaine, et de la SEITA.

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est ouvert.

**M. Jean Clouet** a souhaité obtenir des précisions sur le mécanisme de paiement échelonné des actions et ses conséquences sur le dividende versé au porteur.

**M. Philippe Marini** a rappelé qu'un tel mécanisme avait déjà été expérimenté lors des privatisations effectuées entre 1986 et 1987, tout en relevant qu'à l'époque, les titres concernés restaient incessibles.

**M. René Trégouët** a demandé des précisions sur les diverses étapes du processus mis en oeuvre pour décider d'une privatisation.

Après avoir rappelé l'impact psychologique du "krach" boursier de 1987 sur les personnes ayant souscrit des titres de sociétés privatisées, **M. Paul Loridant** a insisté sur la nécessité d'être particulièrement vigilant lors des nominations de membres de la Commission de privatisation, et rappelé que ceux-ci devaient impérativement être indépendants des entreprises concernées, mais aussi de leurs acquéreurs. Il a souhaité que ces personnes puissent, si nécessaire, être entendues par les commissions des finances des deux assemblées.

**M. François Trucy** s'est interrogé sur le niveau de taux d'intérêt susceptible de déclencher une réallocation de l'épargne investie en titres de capitalisation monétaire.

**M. Robert Vizet** a rappelé son hostilité au projet de loi et regretté que les principes de gestion des entreprises publiques s'inspirent désormais de ceux en vigueur dans le secteur privé. Il a estimé que des privatisations opérées en pleine récession économique allaient conduire à brader le patrimoine national, et il s'est interrogé sur les conséquences de ces opérations en terme d'emploi et de chômage.

**M. Christian Poncelet, président**, a demandé des précisions sur les modalités effectives de vente sur le marché.

En réponse aux différents intervenants, **M. Claude Belot, rapporteur**, a précisé que la politique de privatisation devait s'inscrire dans le cadre d'une démarche pragmatique. A cet égard, il a relevé que la possibilité d'effectuer des cessions par tranches successives introduisait une souplesse importante par rapport à la législation antérieure. Il a rappelé que les précédentes privatisations s'étaient révélées une excellente affaire pour les épargnants, en dépit du "krach" boursier, et que la législation de 1986 imposait déjà des contraintes strictes aux membres de la commission de privatisation. S'agissant des placements monétaires, il a fait valoir que le simple déplacement, vers les actions, d'un montant égal à 3 % de l'encours actuel permettrait de dégager les 40 milliards de francs attendus des privatisations en 1993. Enfin, il a réfuté la perspective d'une braderie du patrimoine national, compte tenu du rôle attribué à la commission de privatisation, et constaté qu'en terme de licenciements, les entreprises publiques et privées avaient un comportement identique.

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

Avant l'article 1, elle a adopté **un amendement portant article additionnel** et tendant à préciser dès le début du projet, le nouveau titre de la loi du 6 août 1986.

A l'article 1 (champ d'application des privatisations), la commission a adopté **huit amendements**, dont cinq de nature rédactionnelle. Sur le fond, elle a décidé :

- de donner un caractère impératif aux dispositions prévoyant le transfert, au secteur privé, des participations majoritaires détenues par l'Etat dans le capital des entreprises concernées, reprenant ainsi la formulation adoptée dans la loi du 2 juillet 1986.

- de permettre au Gouvernement de remplacer immédiatement, s'il le souhaite, les présidents de chacune des entreprises privatisables.

- en conséquence, de supprimer le dispositif initialement envisagé et qui se limitait à ouvrir cette possibilité au moment de la privatisation de l'entreprise.

Puis, elle a adopté l'article 2 (mise à jour du champ d'application de la loi du 6 août 1986), modifié par un amendement rédactionnel.

L'article 3 (rôle de la commission de privatisation), a donné lieu à un long débat auquel ont participé **M. Christian Poncelet, président, M. Claude Belot, rapporteur, et MM. Jean Clouet, Philippe Marini, Paul Loridant, René Trégoüet, Paul Girod et Henri Colard**. La commission a alors adopté deux amendements rédactionnels, puis l'article ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté l'article 4 (opérations de gré à gré), sous réserve d'un amendement rédactionnel.

A l'article 5, (mécanisme de paiement échelonné), elle a adopté deux amendements :

- le premier est de nature rédactionnelle ;

- le second précise le champ d'application du dispositif de reprise du titre pour défaut de paiement.

A l'article 6 (protection des intérêts nationaux) s'est instauré un large débat auquel ont participé **M. Christian Poncelet, président, M. Claude Belot, rappor-**

**teur, MM. Philippe Marini, Jean Clouet et Paul Lori-dant.** La commission a alors retenu trois amendements :

- le premier prévoit que le décret décidant d'instituer une action spécifique doit intervenir avant la saisine de la commission de privatisation ;

- le second tend à préciser que le "gel" des droits de vote porte seulement sur les titres irrégulièrement acquis ;

- le troisième procède à une coordination rédactionnelle.

Puis la commission a adopté sans modification l'article 7 (tranches destinées aux salariés) et l'article 8 (actions gratuites destinées aux salariés).

A l'article 9 (offres destinées aux personnes physiques), la commission a adopté un amendement tendant à réécrire le texte afin de clarifier sa rédaction et de le mettre explicitement en conformité avec le droit communautaire.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 10 (dispositions relatives aux actions détenues par l'ERAP), 11 (dispositions fiscales) et 12 (respiration du secteur public).

A l'article 13 (dispositions relatives à Renault), la commission a voté deux amendements tendant respectivement :

- à supprimer de la loi de 1990 des dispositions qui, à l'avenir, s'appliqueront à l'ensemble des entreprises publiques ;

- à prévoir la transformation automatique des certificats d'investissement détenus par les salariés en actions de la société anonyme au moment de la privatisation.

Puis, la commission a adopté sans modification les articles 14 (dispositions relatives à Elf Aquitaine), 15 (dispositions relatives à la SEITA) et 16 (représentation des salariés au conseil d'administration).

A l'article 17 (dispositions diverses modifiant la loi de démocratisation du secteur public), elle a retenu un amendement rédactionnel modifiant une erreur matérielle.

Elle a adopté sans modification les articles 18 (organes sociaux des sociétés privatisées), 19 (nomination des membres de la commission de privatisation) et 20 (abrogations et dispositions diverses).

Enfin, après l'article 20, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel, afin d'organiser l'information du Parlement sur la mise en oeuvre des privatisations.

**La commission a alors adopté, à la majorité, le projet de loi ainsi modifié.**

Au cours d'une seconde séance, tenue l'après-midi, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général**, sur le **projet n° 321 (1992-1993), de loi de finances rectificative pour 1993**, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

**M. Jean Arthuis**, rapporteur général, s'est tout d'abord félicité du rétablissement de la réalité comptable des recettes et des dépenses de l'Etat opéré par le projet de loi. Il a ainsi indiqué que l'écart constaté entre les prévisions de croissance et les résultats constatés sur les premiers mois de l'année s'était traduit par une moins-value de 124 milliards de francs en ressources nettes du budget général. Il a précisé que les moindres rentrées fiscales avaient atteint 15,9 milliards de francs pour l'impôt sur le revenu, 18,3 milliards de francs pour l'impôt sur les sociétés et 58,8 milliards de francs pour la taxe à la valeur ajoutée.

Il a également relevé que les dépenses réelles avaient été volontairement sous-estimées lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour un montant de 43 milliards de francs. Il a fait remarquer que le cumul des 124 milliards de francs de moindres ressources et des 43 milliards de sous-évaluation de dépenses conduisait ainsi à

un solde d'exécution tendanciel négatif de - 332 milliards de francs.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a ensuite exposé l'effort de rigueur demandé par le Gouvernement. Il a ainsi rappelé que le montant net des annulations prévues par les arrêtés des 3 février et 10 mai 1993 s'élevait à 18,6 milliards de francs. Il a également détaillé la réduction des insuffisances de crédit constatées sur les moyens votés pour 1993 : réduction de 1,6 milliards de francs de la subvention versée par l'Etat sur le budget annexe des prestations agricoles, suppression d'une partie du programme d'aide à la qualification par l'emploi (PAQUE) représentant une économie de 1,1 milliard de francs et, enfin, gain de 200 millions de francs du fait de la non revalorisation du barème des aides à la personne.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a ajouté que cet effort global d'économie de 21,6 milliards était complété par une majoration de 6,9 milliards de francs des recettes fiscales provenant de l'augmentation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et des droits sur les alcools.

Il a, ensuite, passé en revue les objectifs initiaux du projet de collectif tels que les avait défendus le Premier ministre lors de sa présentation. Il a, tout d'abord, mentionné l'effort particulier mené en faveur de l'emploi et du traitement du chômage grâce à l'inscription d'un crédit global supérieur à 14 milliards dont 7 milliards pour le financement de l'assurance chômage et les contrats emploi-solidarité et une somme équivalente en vue de la budgétisation des cotisations familiales pour les emplois les moins rémunérés.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a parallèlement présenté l'ensemble des mesures budgétaires et fiscales proposées pour assurer la relance de l'activité. Il a ainsi indiqué que le secteur de la construction bénéficierait dans un très proche délai des suppléments d'aide à la pierre budgétés dans le projet de collectif pour un montant

de 3 milliards de francs dont 2,3 milliards pour le financement de 20.000 prêts aidés d'accèsion à la propriété (PAP) et de 11.000 prêts locatifs aidés (PLA) supplémentaires.

Il a ensuite détaillé les mesures fiscales et budgétaires que le Gouvernement propose de prendre en faveur des entreprises : suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de taxe à la valeur ajoutée, aménagement du barème des droits de mutation et des modalités de paiement des droits de succession en matière de transmission des entreprises et majoration de 400 millions de francs des moyens d'intervention du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI). Il a enfin salué les deux propositions avancées par le Gouvernement pour inciter l'épargne à s'investir dans les entreprises : allègement de l'impôt de bourse pour les petites transactions et ouverture du plan d'épargne en actions (PEA) au produit de la vente de titres d'organismes de placement en valeurs du marché monétaire.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a alors observé que toute la difficulté de l'exercice budgétaire auquel s'était livré le Gouvernement avait consisté à mettre en oeuvre une relance limitée tout en amorçant le redressement des finances publiques. Il a estimé, sur ce point, que l'exécutif avait manifesté sa volonté de traiter les problèmes de fond des régimes sociaux en proposant l'augmentation de 1,1 % à 2,4 % du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) et en annonçant la présentation prochaine d'un plan de réduction des dépenses. Il a également mentionné le souhait du Gouvernement de consacrer 16 milliards de francs sur la marge supplémentaire de 28,6 milliards de francs pour la réduction du déficit tendanciel qui devait être ainsi ramené à 316,9 milliards de francs dans le projet initial.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a salué la décision du Gouvernement, prise au cours du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, d'adapter son texte

au constat d'une situation plus dégradée qu'il ne l'avait d'abord pensé.

Il a ainsi indiqué que l'accélération de la dégradation de la situation de l'emploi avait conduit le Gouvernement à anticiper le produit des privatisations à venir par le lancement, à la fin du mois de juin, d'un emprunt national de 40 milliards de francs. Il a précisé que sur ce total, 22 milliards de francs viendraient compléter les recettes du compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation en vue de financer des mesures en faveur de l'emploi ainsi que l'apport de dotations au capital des entreprises publiques. Il a ajouté que les 18 milliards restants, inscrits en recettes non fiscales du budget général, se répartiraient en 10 milliards pour l'emploi, 4 milliards pour la ville, 2,7 milliards pour l'accélération des contrats de plan Etat-régions et 1,3 milliard sur les budgets de l'intérieur, de la justice et pour le financement du plan Université 2000.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a parallèlement approuvé la décision, inscrite dans le texte adopté à l'Assemblée nationale, d'abroger les dispositions de l'article 27 de la loi de finances pour 1993 qui, en modifiant les modalités de calcul du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, faisait peser une charge de 8 milliards de francs sur les entreprises.

Il a, en revanche, fortement contesté le choix du gouvernement de compenser le coût de cette mesure par des prélèvements de même montant sur divers fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations dont les ressources sont normalement affectées au financement du logement social.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, s'est félicité de la cohérence du plan proposé par le Gouvernement qui, après son examen par l'Assemblée nationale, comprend également une batterie de mesures positives en faveur de l'agriculture. Il a toutefois appelé de

ses vœux la mise à l'étude d'une réforme de la fiscalité qui se traduise par un rééquilibrage entre impôts de production et impôts de consommation ainsi que par une renégociation concertée de la fiscalité européenne.

Evoquant les mesures du projet de loi relatives aux collectivités locales, ainsi que le prélèvement opéré sur les fonds de la Caisse des dépôts et consignations, **M. Paul Girod** a regretté le recours par l'actuel Gouvernement à des méthodes que la commission des finances du Sénat et la majorité sénatoriale n'avaient eu de cesse de dénoncer sous le précédent Gouvernement et a souhaité que la participation des collectivités locales à l'effort de redressement se fasse dans la plus grande clarté.

**M. Robert Vizet** a constaté que les mesures budgétaires contenues dans le projet de loi auraient pour effet de ponctionner lourdement les ménages alors que dans le même temps les entreprises vont bénéficier d'allègements fiscaux considérables. Evoquant la résorption du déficit budgétaire, il a souligné que cet objectif qui ne répondait pour le Gouvernement à d'autres soucis que celui de se placer dans le cadre des critères posés par le traité de Maastricht, avait pour conséquence l'abandon de l'objectif de lutte contre le chômage.

S'agissant de l'action en faveur d'une relance dans le secteur du bâtiment, il a regretté que l'effet positif des mesures concernant les prêts d'accèsion à la propriété (PAP) soit totalement annulé par la ponction qui sera effectuée sur les ménages au travers de la contribution sociale généralisée.

**M. Philippe Marini** a insisté sur une nécessaire réforme de la fiscalité de l'épargne.

Il a tenu à souligner le lien étroit entre collectif budgétaire et privatisations. Il a souhaité que le projet de loi de finances rectificative conforte la confiance entre les marchés financiers et le Gouvernement de manière à permettre la réussite de l'opération de cession des actifs publics.

**M. Paul Loridant** s'est interrogé sur la cohérence de la première version du projet de collectif qu'il a qualifiée comme étant plutôt d'inspiration monétariste avec la seconde version qu'il a jugée comme étant plutôt d'inspiration keynésienne, avec des mesures en faveur de la croissance financées par un grand emprunt. Concernant précisément l'emprunt, il s'est étonné du recours à cette méthode plutôt qu'à celle, plus simple, d'une augmentation des émissions mensuelles d'emprunt et s'est inquiété du fait qu'il anticipait en quelque sorte sur les recettes à venir des privatisations alors que l'expérience de 1987 et du krach boursier prouvaient que ce type d'anticipations pouvait se révéler hasardeux.

Il a ensuite évoqué les risques d'inconstitutionnalité qui pèsent sur certains articles du projet.

Enfin, s'agissant des mesures permettant le transfert de titres d'organismes de placement spécialisés en valeurs de court terme vers les plans d'épargne en actions (PEA), il s'est interrogé sur la conformité de cette mesure avec les objectifs d'harmonisation européenne en matière fiscale et surtout sur leur utilité économique dans la mesure où ce transfert s'effectuerait vraisemblablement de lui-même compte tenu de la forte baisse des taux d'intérêt sur le marché monétaire.

**M. Camille Cabana** a souhaité pour sa part que le rapporteur général demande, en temps utile, au ministre du budget de rendre compte au Parlement du montant réel des moins-values fiscales par rapport aux prévisions annoncées.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, s'est inquiété de la juxtaposition de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée qui constitue en quelque sorte un "impôt sur le revenu bis". Il a appelé de ses vœux une réflexion d'envergure sur ce problème en indiquant qu'elle devrait se traduire, selon lui soit par une fusion des deux impôts, soit par une modification du barème de l'impôt sur le revenu.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a ensuite répondu aux différents intervenants.

**A M. Paul Girod**, il a concédé le fait que les collectivités locales allaient être confrontées effectivement à des problèmes budgétaires et que la déstructuration du tissu industriel entraînerait des pertes de recettes fiscales.

**A M. Robert Vizet** il a rappelé le rôle des entreprises en matière de création d'emplois et a montré que le collectif effectuait un effort budgétaire supplémentaire sans précédent en faveur de l'emploi .

**A M. Philippe Marini**, il a indiqué qu'une réflexion en profondeur sur la fiscalité de l'épargne était l'un des objectifs à poursuivre dans le cadre de la commission des finances.

En réponse à **M. Paul Loridant**, il a estimé qu'il y avait bien continuité et non rupture entre les deux séries de mesures annoncées par le Gouvernement Balladur. S'agissant du grand emprunt, il a fait observer qu'il était conçu de telle sorte qu'il permette le dégonflement de la "bulle financière" que constituent les OPCVM à court terme, tout en reconnaissant qu'il constituait une anticipation sur les privatisations à venir. S'agissant des risques constitutionnels qui pèseraient sur le projet de loi, il a fait savoir à M. Loridant que les réponses faites par le ministre du budget lors de son audition par la commission, lui avaient semblé tout à fait pertinentes et fondées et qu'elles avaient, semble-t-il, apaisé les inquiétudes de leur auteur. Enfin, il a fait valoir que la réalité des derniers mouvements enregistrés sur le marché des OPCVM ne donnait pas raison à la thèse selon laquelle une forte baisse des taux d'intérêt suffirait à provoquer un transfert massif vers les PEA puisque, dans le contexte actuel, les encours des SICAV monétaires ont enregistré des progressions records aux mois de mars et avril.

En réponse à **M. Camille Cabana**, il a indiqué qu'il était attentif à ce que les estimations du coût des mesures fiscales, annoncées sur un ton parfois péremptoire par les

experts budgétaires du Gouvernement se rapprochent de la réalité observée après coup. Il a insisté à cet égard sur la nécessité pour le Parlement et plus particulièrement pour la commission des finances de multiplier les sources d'information économique et son souci de renforcer les moyens d'expertise de l'évolution des finances publiques.

Enfin, répondant au souci du Président de remettre de l'ordre dans l'imposition du revenu des personnes physiques, il a rappelé qu'il avait fait bon nombre de propositions dans son rapport général de l'année passée et que l'on en retrouvait déjà les traces dans ce collectif. Se joignant à l'appel du président Christian Poncelet, il a indiqué qu'il se prononçait en faveur d'un rapprochement de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée.

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

Elle a adopté sans modification l'article premier A (Création d'un groupement d'intérêt public pour la gestion du livre foncier en Alsace-Moselle).

A l'article premier (Suppression de la règle du décalage d'un mois de la taxe sur la valeur ajoutée), la commission a adopté trois amendements, le premier tendant à exclure du calcul de la déduction de référence de TVA les produits pétroliers mis à la consommation qui, en l'état actuel de la législation, ne se voient déjà pas appliquer la règle du décalage d'un mois ; le deuxième visant à supprimer, au delà de l'année 1993, le plafond de 4,5 % prévu pour le taux de rémunération des titres sur l'Etat, afin de permettre au gouvernement de disposer de toute la marge de manoeuvre nécessaire pour procéder à une adaptation de ce taux en fonction de l'évolution de l'inflation et des taux d'intérêt ; le troisième amendement permettant de ramener le délai de prescription relatif au contrôle du montant et de l'imputation de la déduction de référence de six ans à trois ans.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article premier bis (Modification des modalités de paiement de la taxe professionnelle)

A l'article 2 (Allègement des droits de mutation sur les cessions de fonds de commerce), la commission a adopté un amendement tendant à compenser à hauteur de 80 % le coût pour les départements et les communes du dispositif d'allègement des droits de mutation sur les fonds de commerce.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 3 (Réduction de la fiscalité applicable aux petites transactions sur valeurs mobilières).

A l'article 3 bis (Anticipation de l'étalement de la suppression de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties), la commission a adopté un amendement tendant à maintenir pour l'avenir le calcul de la dotation de compensation au titre des exonérations de foncier non bâti sur la base du taux voté par chaque département pour l'exercice 1993.

Elle a adopté sans modification les articles 4 (Modification du tarif du droit de consommation sur les boissons alcooliques) et 5 (Modification du tarif des taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers et sur le gaz naturel livré à l'utilisateur final).

A l'article 5 bis (Autorisation d'émettre un emprunt convertible en actions de sociétés privatisées), la commission a adopté un amendement tendant à placer cette opération d'échange de titres hors du champ d'application des dispositions relatives au régime d'imposition des plus-values de cessions mobilières réalisée par les particuliers.

A l'article 5 ter (Affectation dérogatoire d'une partie du produit des privatisations au budget général), la commission a adopté un amendement limitant l'affectation dérogatoire à l'exercice 1993.

Puis, elle a adopté sans modification les articles 6 (Equilibre général), 7 (Dépenses ordinaires des services civils. - Ouvertures), 8 (Dépenses en capital des services civils. - Ouvertures), 9 (Dépenses ordinaires des services militaires. - Ouvertures), - 9 bis (Comptes d'affectation spéciale. - Ouvertures), 10 (Comptes de prêts. - Ouvertures), 11 (Comptes d'avance. - Ouvertures) et 12 (Ratification de décrets d'avance).

A l'article 13 (Exonération de droits de mutation en faveur des constructions nouvelles), la commission a adopté deux amendements, le premier repoussant au 31 décembre 1994 le délai limite pour l'acquisition d'un immeuble neuf susceptible de bénéficier de l'exonération de droits de mutation, le second supprimant le principe de la non-compensation par l'Etat des moindres recettes subies par les collectivités locales au titre de l'exonération des droits de cession à titre onéreux.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 14 (Relèvement du plafond de la réduction d'impôt pour grosses réparations).

Elle a décidé d'insérer, après l'article 14, un article additionnel tendant à améliorer le régime de la réduction d'impôt au titre des intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition, la construction ou les grosses réparations et les frais de ravalement de la résidence principale. Elle a ainsi prévu de relever de 15.000 francs à 30.000 francs le montant des intérêts déductibles pour l'achat dans l'ancien et de 40.000 francs à 50.000 francs, celui des intérêts déductibles pour l'achat dans le neuf. Elle a par ailleurs, dans le même amendement, porté à 35 % le taux de la réduction et de cinq à dix ans, la durée d'imputation sur le revenu imposable.

A l'article 15 (Imputation des déficits fonciers sur le revenu global), la commission a adopté un amendement de portée rédactionnelle.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 15 bis (Réduction de la durée de location des immeubles rénovés

dans le cadre d'une opération groupée de restauration immobilière).

A l'article 16 (Relèvement de la déduction forfaitaire pour frais en matière de revenus fonciers), elle a adopté un amendement portant le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers à 10 % pour les revenus de 1993, 12,5 % pour les revenus de 1994 et 15 % pour les revenus de 1995.

Puis, elle a adopté sans modification l'article 16 bis (Relèvement de l'abattement par année de détention pour le calcul des plus-values immobilières).

A l'article 17 (Incitation au transfert dans un plan d'épargne en actions des sommes placées dans certains O.P.C.V.M.), la commission a adopté trois amendements, le premier tendant à préciser que l'imposition de la plus-value est reportée au moment où s'opérera la clôture du plan sur simple déclaration du contribuable, le deuxième prévoyant que la plus-value des versements dont l'imposition a été reportée est exonérée à l'expiration de la cinquième année qui suit l'ouverture du plan d'épargne en actions, le troisième visant à permettre le report de l'imposition des plus-values sur cessions de titres d'organismes de placement en valeurs de court-terme lorsque les liquidités ainsi dégagées sont investies en contrats d'assurance ou de capitalisation composés uniquement d'actions.

La commission a adopté sans modification l'article 17 bis (Défiscalisation des investissements outre-mer).

Puis, à l'article 17 ter (Extension des conditions de dégrèvements de taxe sur le foncier non bâti pour les jeunes agriculteurs regroupés en sociétés civiles agricoles), elle a adopté un amendement de portée rédactionnelle.

A l'article 18 A (Relèvement du taux et du plafond de la déduction pour investissement en agriculture), elle a adopté un autre amendement de portée rédactionnelle.

La commission a, ensuite, adopté sans modification l'article 18 (Validation des taxes sur les véhicules à moteur).

Après l'article 18, elle a adopté un article additionnel tendant à geler, à compter du 1er juin 1993, le processus de réduction progressive du taux plafond des droits départementaux d'enregistrement sur les immeubles à usage d'habitation prévu par l'article 109 de la loi de finances pour 1992.

Elle a adopté sans modification l'article 19 (Imposition selon la règle des intérêts courus des produits de placement à revenu fixe des entreprises).

Puis, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 20 (Barème des aides à la personne).

Elle a, enfin, adopté sans modification l'article 21 (Aménagement de la contribution sociale généralisée).

La commission a alors **adopté l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 1993 ainsi amendé.**

Enfin, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Jacques Oudin sur la proposition de résolution n° 287, déposée par M. Jacques Oudin, et plusieurs de ses collègues, en application de l'article 73 bis du Règlement du Sénat, sur la proposition de décision du Conseil sur la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement (n° E 53).**

**M. Christian Poncelet, président,** a présenté au préalable à la commission les différentes étapes de la procédure présidant désormais à l'examen des propositions de résolution sur les propositions d'actes communautaires, conformément au nouvel article 88-4 de la Constitution, précisé par l'article 73 bis du Règlement du Sénat, et complété par une circulaire du Premier ministre en date du 22 avril 1993. Il a souligné, dans ce cadre, que l'examen de la proposition de résolution n° 287 constituait le premier

exemple d'application concrète, par la commission, de l'article 88-4 de la Constitution.

**M. Jacques Oudin, rapporteur**, a d'abord indiqué que la proposition d'acte communautaire n° E 53 comportait simultanément deux éléments : une proposition d'acte additionnel au protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement (BEI), habilitant le Conseil des gouverneurs de la BEI à créer un Fonds européen d'investissement (FEI), et une proposition de décision du Conseil des ministres européens, autorisant la participation de la Communauté au FEI. M. Jacques Oudin a rappelé que, pour entrer en vigueur, l'acte additionnel au protocole sur les statuts de la BEI nécessitait préalablement sa ratification par chacun des parlements des Etats membres, conformément à l'article 236 du Traité de Rome. La proposition communautaire fait suite aux conclusions du Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement d'Edimbourg, tenu les 11 et 12 décembre 1992, visant à définir les objectifs et les modalités d'une "Initiative européenne de croissance" (IEC). Parallèlement à une majoration temporaire des plafonds de participation de la BEI aux prêts consentis à des projets d'investissements, il est prévu, dans le cadre de l'IEC, la création d'un nouvel organisme financier, le Fonds européen d'investissement. Doté d'un capital initial de 2 milliards d'écus, de nature tripartite (BEI, Communauté, institutions financières), le FEI, tel que présenté à l'origine, avait vocation à fournir des garanties de prêts aux entreprises du secteur des réseaux transeuropéens, et à l'ensemble des petites et moyennes entreprises.

**M. Jacques Oudin, rapporteur**, a d'abord rappelé les trois principaux motifs de la proposition de résolution n° 287 soumise à l'examen de la commission. Ainsi, l'absence totale de renseignements concernant les statuts du FEI déclarés "en cours d'élaboration", l'incertitude concernant les modalités de contrôle financier des opérations réalisées par la BEI pour le compte du FEI, enfin le souci d'être assuré que la contribution prévue du budget communautaire au capital du FEI serait soumise aux dis-

positions de l'article 24 du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, relatives aux attributions du contrôleur financier, ont conduit les auteurs de la résolution n° 287 à s'opposer à l'adoption par le Conseil de la décision sur la participation de la Communauté au FEI, "tant que ne seront pas précisées les conditions d'un contrôle satisfaisant de la participation de la Communauté à ce fonds".

Rappelant à nouveau l'attention particulière qu'il convenait d'attacher aux conditions concrètes d'exercice de la mission nouvelle désormais confiée au Parlement par l'article 88-4 de la Constitution, dont l'importance avait été largement soulignée, à plusieurs reprises, par M. Edouard Balladur, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a ensuite livré à la commission les principales conclusions qu'il retirait des différents entretiens auxquels il avait procédé depuis le dépôt de la résolution n° 287, notamment au cours de déplacements à Bruxelles et Luxembourg.

Au préalable, il a rappelé que l'analyse de la portée de l'initiative européenne de croissance, dans laquelle s'inscrivait la création du FEI, appelait des appréciations nuancées. Ainsi, les résultats de certains travaux de modélisation présentés au Sénat dans le cadre du IXème Colloque de réflexion économique organisé le 29 avril 1993 sous l'égide de la Délégation à la planification évaluaient son incidence à un surcroît de croissance compris entre 0 et 0,2 % de PIB, soit moins que la marge d'erreur traditionnelle.

**M. Jacques Oudin, rapporteur**, a ensuite fortement déploré que l'un des premiers exemples d'application concrète du nouvel article 88-4 de la Constitution se trouve entaché par un grave défaut de l'information due à la représentation nationale, d'autant que ce défaut s'est inscrit en outre dans le cadre d'une procédure d'examen et d'adoption particulièrement rapide, qui ne pouvait que le souligner davantage.

Ainsi, il a indiqué à la commission :

- que les statuts du nouveau Fonds européen d'investissement n'étaient pas annexés à la proposition d'acte communautaire, sinon sous la forme d'une page vierge,

- qu'alors même que ces statuts avaient été approuvés par le Conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement dès le 29 avril 1993, ceux-ci n'ont été transmis au Parlement que le 25 mai 1993, de façon officieuse ;

- qu'ainsi transmis, ces projets de statuts ne comportaient toujours pas les deux annexes fondamentales, s'agissant de l'identité et de la répartition des actionnaires de ce nouveau fonds ;

- et que, en dernier lieu, entre la décision arrêtée par les chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Edimbourg les 11 et 12 décembre 1992, et les projets de statuts du Fonds européen d'investissement, est apparue une novation majeure dans la mission confiée à cet organisme : la prise de participation au capital d'entreprises, notamment de PME.

Concernant l'identité et la répartition des actionnaires du FEI, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, s'est ému que ne soit pas connue à ce jour l'identité des institutions financières appelées à participer à 30 % du capital du FEI. Il a indiqué que, d'après les informations qui lui avaient été fournies, aucune des grandes banques allemandes, anglaises, françaises et néerlandaises, n'avait, à ce jour, fait connaître son intention de participer au FEI.

Concernant la prise de participation au capital d'entreprises, qu'il a qualifiée de "novation fondamentale", **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a rappelé que la définition de la mission conférée au FEI avait considérablement évolué depuis la décision entérinée par les chefs d'Etat et de Gouvernement lors du sommet d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992. Ainsi, si le communiqué du Conseil prévoyait que le FEI n'avait qu'une seule vocation : "garantir des prêts", dès le 12 janvier 1993, est apparue, dans le

cadre d'une communication de la commission, une mission secondaire : "fournir des capitaux propres, principalement à travers des intermédiaires financiers". Enfin, les projets de statuts définissent trois missions d'ordre équivalent : "garantie de prêts, prises de participations, opérations accessoires".

Le rapporteur a estimé qu'il ne paraissait pas souhaitable de procéder, à l'occasion de la mise en place accélérée d'un mécanisme lié à la situation conjoncturelle, à un changement important de la philosophie même qui a jusqu'à présent fondé et guidé la politique économique de la Communauté, moins encore de risquer de porter atteinte au respect du principe de subsidiarité.

S'agissant plus précisément de la prise de participation au capital de petites et moyennes entreprises, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a considéré que la gravité de leur situation résultait au premier chef de conditions de concurrence qui sont loin d'être équitables, notamment du fait de l'absence de préférences communautaires clairement affirmées. A cet égard, il a souligné l'importance des conclusions des travaux menés par M. Jean Arthuis, rapporteur général, sur les délocalisations d'emplois. Il a estimé que, s'il était exact que l'insuffisance de fonds propres reste un problème essentiel, la prise de participation au capital des PME par un organisme financier de nature communautaire constituait une novation telle qu'elle nécessitait un examen approfondi et à part entière, et devait, en tout état de cause, faire l'objet d'une décision explicite de la part des chefs d'Etat et de gouvernement.

Concluant, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a rappelé que le simple énoncé de principes qui ne pouvait qu'emporter l'adhésion : "renforcer la cohésion sociale", "améliorer la situation de l'emploi", "contribuer à la reprise de la croissance", "conforter la construction européenne", ne saurait justifier à lui seul que soit accordé un quitus de principe à tout organisme communautaire nouveau censé y contribuer.

En outre, il a souligné que la dégradation de la situation économique qui présidait au lancement de l'Initiative européenne de croissance appelait justement une vigilance, une rigueur et, sans doute, une sélectivité accrues dans le maniement des instruments de politique économique et la gestion des ressources, tant communautaires que nationales.

Au vu de cette analyse, et après l'intervention de **M. Christian Poncelet, président, la commission a décidé d'adopter la proposition de résolution ainsi modifiée**, invitant le Gouvernement à s'opposer à l'adoption par le conseil de la décision sur la participation de la Communauté au Fonds européen d'investissement incluse dans la proposition d'acte communautaire E 53, tant que ne sont pas identifiées les institutions financières appelées à participer à 30 % du capital de ce nouvel organisme, et tant que ne sera pas exclue de son champ d'application la prise de participation au capital des petites et moyennes entreprises, dans l'attente d'un examen global, clair, et objectif des moyens d'intervention de la Communauté dans ce secteur, et ce, conformément au respect du principe de subsidiarité.

Elle a fixé au **jeudi 10 juin à 17 heures, le délai limite de dépôt des amendements** sur la proposition de résolution de la commission et au **mercredi 16 juin, à 19 heures** la date d'examen de ces amendements par la commission.

**Jeudi 3 juin 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a procédé, sur le rapport de **M. Jean Arthuis, rapporteur général, à l'examen des conclusions du groupe de travail sur les délocalisations, hors de France, des activités industrielles et de services.**

**M. Christian Poncelet, président,** a tout d'abord souligné l'importance du problème des délocalisations pour l'économie française confrontée au chômage et aux impor-

tations massives de produits provenant de pays à bas coût de main-d'œuvre.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a dressé un bilan alarmiste de l'accélération des délocalisations qu'il a attribuée à la baisse des coûts de transport, à la dématérialisation des échanges et à la mondialisation de l'économie. Il a souligné que dans les secteurs de l'électronique, du textile, de l'habillement, de la chaussure et de l'horlogerie, la moitié des effectifs avait disparu en quinze ans.

Il a montré que les délocalisations constituaient "un engrenage implacable" qui se propageait entre les entreprises d'un même secteur avant de se développer dans toute une filière de production.

Il a remarqué que les pays d'accueil des délocalisations devenaient des plates-formes qui engendraient ultérieurement, à leur périphérie, de nouvelles zones de délocalisations. Il a souligné enfin sur le plan social, qu'en période de crise, le prix était de façon caricaturale le facteur déterminant du choix d'un produit par le consommateur.

Evoquant les causes des délocalisations, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a dressé le tableau des différences de coûts de main-d'œuvre, de conditions de travail et de niveaux de protection sociale entre les pays industrialisés et les pays d'accueil des délocalisations. Il a mis l'accent sur l'importance des prélèvements obligatoires qui pèsent sur les entreprises et sur les salaires en France.

Puis il a mis en évidence l'existence d'une pression sur les prix, dans notre pays, par le biais d'un "consumérisme administré" tendant à la modernisation et à la concentration de la distribution.

Il a fait ensuite apparaître certains "dysfonctionnements de l'Etat" en mettant l'accent sur l'absence de réflexion stratégique d'ensemble et sur l'insuffisance des statistiques actuelles en matière d'échanges extérieurs. Il a regretté que des commandes publiques puissent indirectement contribuer au phénomène des délocalisations.

Il a souligné que les délocalisations permettaient à une minorité de générer des profits importants en raison de l'écart entre les standards de consommation des européens et le niveau de rémunération dans les pays nouvellement industrialisés.

Puis, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a présenté les propositions du groupe de travail pour lutter au niveau national et européen contre les délocalisations.

Il a ainsi préconisé un allègement des charges pesant sur les salaires versés par les employeurs, qui serait compensé par un relèvement des impôts de consommation, et en particulier de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.), la réduction progressive de la composante salariale de l'assiette de taxe professionnelle, à recettes constantes pour les collectivités locales et la transformation du crédit d'impôt-recherche en crédit d'impôt-crédation.

Il a, par ailleurs, souhaité que ces mesures fiscales soient complétées par la création d'un secrétariat général à la lutte contre les délocalisations, la mise en place d'un observatoire statistique, la valorisation par les pouvoirs publics d'un label d'origine éventuellement européen, et la recherche d'un partenariat entre distributeurs, consommateurs, et producteurs.

Sur le plan européen, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a préconisé :

- l'institution rapide d'une monnaie commune ;
- un relèvement sélectif des droits de douane sur les produits délocalisés ;
- le recentrage des recettes de la communauté sur des recettes douanières propres ;
- une taxation spécifique des flux transfrontières de données en fonction de leur origine pour leur valeur d'acquisition ;
- la mise en place d'un instrument de défense commerciale extérieur dissuasif à l'encontre des pratiques déloyales ;

- la systématisation du principe de la préférence communautaire.

**M. Jean-Pierre Masseret** a estimé que la question des délocalisations débouchait sur la critique du système capitaliste. Il s'est inquiété du risque qui pesait sur le système bancaire français dans la perspective d'une future privatisation. Il s'est demandé si la fiscalisation accrue des revenus et des profits n'était pas préférable à une augmentation des impôts de consommation dans la perspective d'un allègement des coûts de production.

**M. René Ballayer** a estimé que la solution au problème des délocalisations passerait par une plus grande solidarité européenne et a souhaité que le différentiel de protection sociale entre les économies européennes et certains pays nouvellement industrialisés, donne lieu à un prélèvement spécifique sur les importations dont le produit serait affecté à un fonds international de solidarité. Il a rappelé que dans son rapport au Gouvernement de 1987 sur la taxe professionnelle, il avait proposé le remplacement d'une fraction de l'assiette salariale par la prise en compte des bénéficiaires des entreprises.

**M. Christian Poncelet, président**, a rappelé les difficultés de la mise en place dans les années soixante-dix, d'une surtaxation des importations de soja et de manioc à bas prix provenant des Etats-Unis.

**M. René Trégouët**, après avoir rappelé l'échec économique patent de l'ex-URSS, a souligné l'importance d'une approche culturelle du phénomène des délocalisations en remarquant le caractère très dispersé de la distribution au Japon. S'inquiétant du risque de transformation progressive des industriels européens en négociants, il s'est prononcé en faveur de l'instauration de droits de douane élevés aux portes de la Communauté européenne.

**M. Jean Clouet**, a souligné l'intérêt du maintien de débouchés extérieurs compte tenu des surcapacités de production communautaires, et a rappelé que le commerce

international était un facteur de développement pour les nations défavorisées.

**M. Philippe Adnot** a souligné que la concurrence des nouveaux pays industrialisés rendrait, en définitive, les délocalisations de moins en moins rentables pour les industriels qui les pratiquaient. Il s'est inquiété des effets de concurrence déloyale à travers les différentiels de parités monétaires et s'est demandé si la France "devait attendre l'Europe" pour lutter contre les délocalisations.

**M. Christian Poncelet, président,** a souligné la résignation des pouvoirs publics en Europe devant les risques que présente une "Europe - passoire". S'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, il s'est interrogé sur la réduction des potentialités fiscales pour les collectivités locales sur le territoire desquelles sont situées peu d'entreprises de services.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean Arthuis, rapporteur général :**

- a remarqué que la nationalisation des banques n'était pas une garantie contre les délocalisations ;

- a souligné les risques d'affaiblissement de l'Etat face à la stratégie des entreprises dans une économie mondialisée ;

- a insisté, s'agissant de la taxe professionnelle, sur la priorité à donner à la stabilité des ressources fiscales et au maintien de l'emploi pour les collectivités locales ;

- a estimé que l'Europe saurait d'autant mieux agir qu'elle serait plus forte et mieux ordonnée.

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

**Mardi 1er juin 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a procédé sur le **rapport de M. Jean-Marie Girault à l'examen des amendements** à ses conclusions sur la **proposition de loi n° 211 (1992-1993)**, tendant à modifier la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant **réforme de la procédure pénale** en vue de faciliter la conduite des enquêtes judiciaires et de l'instruction ainsi que le déroulement des audiences pénales.

Avant l'article premier, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 43 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté tendant à insérer un article additionnel afin de soumettre, sauf dispositions particulières, les mesures ordonnées par le juge d'instruction aux règles de la procédure civile. Elle a adopté la même position à propos de l'amendement n° 44 des mêmes auteurs visant à insérer un article additionnel afin de permettre au procureur de la République de contrôler à tous moments les conditions de la garde à vue.

A l'article 2 (modalités de la garde à vue), elle a émis un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 45 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté ainsi qu'aux amendements rédactionnels n° 1 et 46 présentés respectivement par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté et par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté. Au même article, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 2 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté ayant pour objet de subordonner la prolongation

d'une mesure de garde à vue à une présentation préalable de la personne concernée au procureur de la République.

Elle s'est également opposée aux amendements n° 47 et 48 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté tendant respectivement à prévoir que le procureur de la République fixerait la durée de la prolongation d'une mesure de garde à vue, et à préciser les modalités selon lesquelles un magistrat autoriserait une telle prolongation.

Puis la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 3 et 4 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté ayant respectivement pour objet de prévoir que l'information des droits d'une personne gardée à vue serait traduite dans une langue qu'elle comprend, et de compléter la liste des personnes susceptibles d'être informées d'une mesure de garde à vue. Au même article, à la suite d'une intervention de **MM. Jean-Marie Girault, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Bernard Laurent**, la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 49 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté, complétant l'énumération des personnes qu'une personne placée en garde à vue peut informer.

Elle s'est en revanche opposée à l'amendement n° 5 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté et aux amendements n° 50 à 52 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté, relatifs à la désignation du médecin chargé d'examiner une personne gardée à vue, ainsi qu'à l'amendement n° 53 des mêmes auteurs précisant le rôle du médecin.

Elle a également rejeté l'amendement n° 54 des mêmes auteurs tendant à supprimer l'exclusion des règles générales relatives à l'examen médical lorsqu'il est procédé à celui-ci en application de règles particulières (trafic de stupéfiants par exemple).

Enfin, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 55 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté, tendant à préciser que les peines prévues en cas de violation du secret de l'instruction sont applicables à toute personne faisant ou laissant faire état publiquement d'une mise en examen.

A l'article 3 (entretien avec l'avocat dans le courant de la garde à vue), elle a émis un avis défavorable aux amendements n° 56 et 57 présentés par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté et à l'amendement n° 6 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté tendant à permettre l'intervention d'un avocat auprès de toute personne placée en garde à vue et ce dès le début de celle-ci. Au même article, elle a rejeté l'amendement n° 58 de Mme Françoise Seligmann et des membres du groupe socialiste et apparenté prévoyant que l'entretien avec la personne gardée à vue et son avocat pourrait se dérouler par téléphone si l'avocat se trouvait dans l'impossibilité de se déplacer.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'amendement n° 26 du Gouvernement tendant à supprimer le paragraphe III de l'article 3, lequel, d'une part, autorise le procureur de la République à s'opposer à l'entretien avec un avocat et, d'autre part, permet au bâtonnier ou à son représentant de se rendre à tout moment sur les lieux d'une garde à vue.

A l'issue d'un large échange de vues auquel ont participé MM. **Jean-Marie Girault, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois et Bernard Laurent**, elle a émis un avis défavorable à cet amendement mais a, sur proposition de M. **Michel Dreyfus-Schmidt**, décidé d'insérer, dans un paragraphe IV créé à cet effet, la disposition autorisant le bâtonnier ou un membre du conseil de l'ordre délégué à se rendre sur les lieux d'une garde à vue ; la commission a ainsi confirmé son souhait de conférer à cette disposition une portée générale.

Au même article, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 7 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté visant à supprimer la faculté pour le procureur de la République de s'opposer à l'entretien entre un avocat et une personne gardée à vue. Elle a adopté la même position sur les amendements n° 59 et 60 présentés par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté autorisant l'officier de police judiciaire à envisager un report de cet entretien et transférant du procureur de la République au président du tribunal ou à son délégué le pouvoir de statuer sur ce report.

Elle a également émis un avis défavorable aux amendements n° 61 et 62 des mêmes auteurs prévoyant que le ou les motifs du magistrat qui s'opposerait à l'entretien avec un avocat ou en déciderait le report, seraient versés au dossier.

Enfin, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 8 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté tendant à préciser que le procureur de la République, dans le cas où il refuserait de faire droit à la demande par le gardé à vue d'un entretien avec un avocat, devrait donner des instructions écrites et spécialement motivées à l'officier de police judiciaire.

A l'article 4 (modalités de la garde à vue au cours de l'enquête préliminaire), après s'être opposée à l'amendement de suppression n° 63 émanant de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté, elle a émis un avis défavorable aux amendements n° 9 et 10 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté. Elle a en outre rejeté l'amendement n° 11 des mêmes auteurs visant à subordonner la prolongation d'une mesure de garde à vue à la présentation préalable de la personne au procureur de la République.

A l'article 5 (rétablissement des pouvoirs du juge d'instruction sur les lieux en cas d'enquête sur crime ou délit flagrant), elle a émis un avis défavorable à l'amendement

n° 64 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté, prévoyant que le juge d'instruction présent sur les lieux ne serait saisi de l'information que dans l'hypothèse où le procureur de la République en aurait requis l'ouverture.

Au même article, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 27 du Gouvernement visant à compléter le rétablissement des pouvoirs du juge d'instruction en matière de flagrance.

Après l'article 5, elle a en revanche émis un avis défavorable à l'amendement n° 28 du Gouvernement tendant à insérer un article additionnel pour aligner le régime des perquisitions effectuées dans le cabinet ou au domicile d'un avoué sur celui applicable à la profession d'avocat.

A l'article 6 (mise en examen), elle s'est opposée aux amendements de suppression n° 12 et 65 présentés respectivement par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté et par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté ainsi qu'aux amendements n° 66 et 67 de ces derniers sur le régime juridique de la mise en examen. Elle a également rejeté les amendements n° 68 et 69 des mêmes auteurs visant à prévoir que les personnes à l'encontre desquelles il existe des charges pouvant être constitutives d'infraction, seraient mises en cause.

Après l'article 6, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 29 du Gouvernement tendant à insérer un article additionnel afin de préciser les modalités d'exercice par les parties des droits nouveaux qui leur ont été reconnus par la loi du 4 janvier 1993.

A l'article 7 (coordination), elle a émis un avis défavorable aux amendements de suppression n° 13 et 70 présentés respectivement par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté et par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté.

A l'article 8 (information d'une partie civile sur son droit de formuler une requête), après avoir rejeté l'amendement de suppression n° 71 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 30 du Gouvernement précisant la nature des demandes que les parties peuvent former au cours de l'instruction.

A l'article 9 (interdiction d'entendre comme témoins les personnes à l'encontre desquelles se révèlent des indices graves et concordants de culpabilité), après avoir rejeté l'amendement de suppression n° 72 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 31 du Gouvernement ayant pour objet d'éviter qu'une personne qui n'est pas partie à la procédure, bien que nommément visée par une plainte avec constitution de partie civile, puisse formuler des requêtes en nullité.

Au même article, elle a constaté que l'amendement n° 14 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté était satisfait par le texte proposé.

A l'article 10 (communication du dossier), elle a émis un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 73 émanant de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté, et à l'amendement n° 74 des mêmes auteurs ainsi qu'aux amendements n° 15 et 16 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 11 (interrogatoire de première comparution), elle s'est montrée défavorable à l'amendement de suppression n° 75 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté et à l'amendement n° 17 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté. Elle a en revanche émis un avis favorable à l'amendement n° 32 du Gouvernement tendant à préciser la nature des demandes et des requêtes que les personnes mises en examen ont le droit de former

pendant l'information, ainsi que le moment auquel cesse ce droit.

A l'article 12 (coordination), elle a émis un avis défavorable à l'amendement de conséquence n° 18 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 13 (modifications rédactionnelles), elle a rejeté l'amendement n° 76 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté supprimant le paragraphe VI de cet article.

A l'article 14 (réquisitions du procureur de la République en vue du placement en détention), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 77 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté.

Après l'article 14, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 33 du Gouvernement tendant à préciser qu'un arrêt d'une chambre d'accusation conserve son caractère exécutoire, nonobstant l'éventuelle demande d'une mesure d'instruction.

A l'article 15 (placement en détention provisoire), elle a émis un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 78 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté. Au même article, à l'issue d'une discussion à laquelle ont participé **MM. Jacques Larché, président, Jean-Marie Girault, rapporteur, Charles Jolibois, Michel Dreyfus-Schmidt et Bernard Laurent**, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 34 du Gouvernement visant à subordonner la procédure de «référé liberté», d'une part, à un appel formé dans les vingt-quatre heures devant la chambre d'accusation et, d'autre part, à son caractère manifestement infondé. Elle s'est également montrée défavorable aux amendements n° 79 à 81 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté tendant à créer une chambre d'instruction composée de trois

magistrats du Siège pour connaître des décisions relatives à la détention provisoire et au contrôle judiciaire.

A l'article 16 (abrogations), elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 82 des mêmes auteurs tendant à la suppression de cet article.

A l'article 17 (coordinations), elle a adopté la même position à propos de l'amendement n° 83 des mêmes auteurs de suppression de cet article et de l'amendement n° 19 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à conférer au président du tribunal ou à un juge délégué le pouvoir de décider le placement en détention provisoire, au lieu et place du juge d'instruction.

A l'article 18 (fondement des nullités), elle s'est opposée à l'amendement de suppression n° 84 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté.

A la suite des interventions de **MM. Jacques Larché, président, Jean-Marie Girault, rapporteur et Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a en revanche émis un avis favorable à l'amendement n° 85 des mêmes auteurs, ayant pour objet de rendre obligatoire à peine de nullité l'assistance par un avocat d'une personne mise en examen dès la première comparution.

La commission a ensuite émis un avis défavorable aux amendements n° 35 et 36 du Gouvernement tendant à insérer deux articles additionnels après l'article 19, le premier pour préciser les modalités du dépôt d'une requête en nullité présentée par une partie, le second pour aménager les conséquences du prononcé d'une annulation.

A l'article 20 (règlement de l'information), elle a émis un avis favorable aux amendements n° 86 et 87 présentés par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté tendant respectivement :

- à préciser que l'irrecevabilité des demandes d'actes, formulées par les parties après la communication du dos-

sier au procureur de la République, ne concernerait que la procédure d'instruction ;

- à prévoir que l'avis adressé par lettre recommandée aux parties par le juge d'instruction, une fois l'information terminée, comporterait l'indication que la partie ou l'avocat pourrait notifier au juge leur renonciation à invoquer le délai de quinze jours préalable à la communication du dossier au procureur de la République pour formuler des demandes d'acte ou de nullité.

A l'article 21 (renvoi devant le tribunal correctionnel ou le tribunal de police), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 88 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté. Elle a adopté la même position à propos des amendements n° 20 et 22 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à supprimer la purge des nullités en matière contraventionnelle ou correctionnelle. Au même article, elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 21 des mêmes auteurs et à l'amendement n° 89 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté, ayant tous deux pour objet d'empêcher que la nécessité de préserver l'ordre public constitue l'un des fondements d'un maintien en détention provisoire.

Après l'article 21, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 37 du Gouvernement tendant à insérer un article additionnel prévoyant notamment le dessaisissement de cette chambre dans l'hypothèse où elle n'aurait pas définitivement statué sur une requête en nullité avant l'intervention de l'ordonnance de règlement.

A l'article 22 (compétences de la chambre d'accusation), elle a émis un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 90 déposé par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté et à l'amendement de précision n° 38 du Gouvernement.

A l'article 23 (constatation de nullités par le tribunal), elle s'est opposée à l'amendement de coordination n° 39 du Gouvernement.

A l'article 26 (garde à vue des mineurs), la commission a rejeté les amendements de suppression n° 23 et 91 présentés respectivement par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté et par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté. Elle a en revanche émis un avis favorable à l'amendement n° 24 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté tendant à insérer un article additionnel afin de prévoir que la possibilité pour le procureur de la République de s'opposer à l'information de la famille d'un mineur placé en garde à vue devrait se limiter à une durée n'excédant pas vingt-quatre heures.

A l'article 27 (information obligatoire de la famille), elle a émis un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 92 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté.

A l'article 28 (détention provisoire d'un mineur), elle a adopté la même position pour l'amendement de suppression n° 93 émanant des mêmes auteurs et l'amendement n° 40 rectifié du Gouvernement tendant à transposer à la détention provisoire des mineurs le mécanisme proposé pour les majeurs.

A l'article 30 (abrogations), elle a émis un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 94 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté.

A l'article 31 (abrogations), elle s'est également opposée à l'amendement de suppression n° 25 émanant de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté.

Enfin, après l'article 32, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n° 41 et 42 du Gouvernement ayant respectivement pour objet de prévoir certaines

simplifications de la procédure d'instruction et de supprimer l'obligation introduite par la loi du 4 janvier 1993 pour la juridiction ayant rendu une décision de non-lieu d'ordonner la publication de tout ou partie de celle-ci si la personne concernée en fait la demande.

Puis, **M. Charles Jolibois** a souhaité attirer l'attention de la commission sur le mécanisme de «référé liberté» tel que présenté par le Gouvernement. Il a estimé que celui-ci présentait l'avantage fondamental de faire en sorte que la chambre d'accusation demeure l'organe régulateur des procédures d'instruction.

Rappelant que seule la chambre d'accusation pouvait réformer une décision du juge d'instruction, il a fait observer que la procédure du «référé liberté» du Gouvernement permettrait d'obtenir non pas la réformation, mais la suspension de l'exécution de la décision de placement en détention provisoire. Il a ajouté que cette procédure ne concernait pas le fond, lequel ne serait examiné qu'ultérieurement par la chambre d'accusation, juge naturel des décisions du juge d'instruction.

Il en a conclu que le système proposé par le Gouvernement, qui se situe dans le droit fil de la proposition de loi du président Larché sur le «référé liberté», permettrait un réexamen rapide de la décision de placement en détention provisoire par un autre juge sans que celui-ci puisse réformer la décision de son collègue.

**M. Jacques Larché, président**, lui a objecté que le «référé liberté» proposé par le Gouvernement présentait l'inconvénient majeur de subordonner l'octroi du sursis à exécution d'un placement en détention provisoire à son caractère manifestement infondé. Il a mis cette condition en parallèle avec l'illégalité manifeste exigée par le juge administratif pour octroyer un sursis à exécution qui, lorsqu'il est prononcé, est toujours suivi d'une annulation au fond. Il a ainsi estimé que la référence au caractère manifestement infondé d'un placement en détention provisoire permettrait en fait au président du tribunal, dont la

chambre d'accusation ne pourrait qu'entériner la décision, de réformer l'ordonnance du juge d'instruction.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait observer que la solution du Gouvernement ne remédiait pas à l'inconvénient du «référé liberté» proposé par le président Larché dans la mesure où, dans un cas comme dans l'autre, la personne concernée serait incarcérée avant même la décision du président du tribunal. Il a ajouté que le dispositif proposé par le Gouvernement présentait l'inconvénient pratique d'entraîner une multiplication des appels devant la chambre d'accusation.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a partagé le point de vue de M. Charles Jolibois sur le fait que la chambre d'accusation devait demeurer le juge naturel des décisions du juge d'instruction. Il a indiqué que, sur ce point, le système du Gouvernement lui paraissait satisfaisant mais a regretté le fait qu'il subordonne l'intervention du président du tribunal au caractère manifestement infondé du placement en détention provisoire.

**Mercredi 2 juin 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président et de M. Charles de Cuttoli, vice-président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée**, la commission a tout d'abord décidé de demander à être saisie pour avis sur :

- le **projet de loi n° 319 (1992-1993) de privatisation** et a nommé **M. Etienne Dailly rapporteur pour avis** ;

- le **projet de loi n° 158 (AN) relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit** (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) et a nommé **M. Alex Türk rapporteur pour avis**.

**Puis la commission a nommé rapporteurs :**

- **M. Luc Dejoie** pour la **proposition de loi n° 247 (1992-1993)** présentée par M. Pierre-Christian Taittinger,

relative à la **composition des listes de candidats aux élections sénatoriales et régionales ;**

- **M. Michel Dreyfus-Schmidt** pour la **proposition de loi n° 311 (1992-1993)** présentée par Mme Françoise Seligmann et lui-même, relative à la **vidéosurveillance de la voie et des lieux publics.**

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport de M. Bernard Laurent**, à l'examen de la **proposition de loi n° 262 (1992-1993)** présentée par MM. Serge Mathieu et Pierre Vallon, tendant à **allonger les délais d'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale** et de la **proposition de loi n° 290 (1992-1993)** présentée par M. Jean-Paul Delevoye et les membres du groupe du Rassemblement pour la République et apparentés, visant à **modifier l'article 68 de la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République.**

**M. Bernard Laurent, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République avait prévu l'élaboration, dans chaque département, d'un schéma de la coopération intercommunale. Il a indiqué qu'aux termes de l'article 67 de cette loi, l'élaboration du schéma était confiée à une commission départementale de la coopération intercommunale composée de représentants des élus locaux.

Après avoir évoqué la nature du schéma départemental, qui n'a pas force juridique et qui n'est pas opposable aux tiers, **M. Bernard Laurent, rapporteur**, a souligné que la commission des lois, qui avait été suivie par le Sénat, avait approuvé dans son principe l'élaboration d'un schéma par la commission composée d'élus, dans la mesure où elle lui paraissait répondre à son souci d'inciter à la coopération si la procédure était dépourvue de tout caractère autoritaire et si était préservé le droit d'initiative des communes.

En revanche, **M. Bernard Laurent, rapporteur**, a évoqué les critiques de la commission des lois, critiques concernant les délais beaucoup trop brefs dans lesquels était enserrée la procédure. Il a en effet rappelé qu'aux termes de l'article 68 de la loi du 6 février 1992, l'élaboration du schéma départemental devait s'effectuer en plusieurs étapes selon un calendrier précis. Il a notamment indiqué que la troisième étape, c'est-à-dire l'élaboration du projet de schéma par la commission départementale, devait initialement être effectuée dans un délai de douze mois suivant la promulgation de la loi, c'est-à-dire avant le 6 février 1993. Il a souligné que ce n'était que tardivement et devant les protestations multiples des parlementaires et des élus locaux que le précédent Gouvernement avait admis que cette dernière date était beaucoup trop proche et que le terme du délai fut alors reporté au 6 août 1993.

**M. Bernard Laurent, rapporteur**, a alors déclaré que ce terme paraissait encore trop proche eu égard à l'état d'avancement des travaux de la commission de la coopération intercommunale dans nombre de départements.

Il a indiqué que la première des deux propositions de loi, celle de MM. Serge Mathieu et Pierre Vallon, prévoyait de reporter au 31 décembre 1995 la limite pour l'élaboration du projet de schéma, au motif que le terme des travaux devrait être situé après les élections municipales.

**M. Bernard Laurent, rapporteur**, a annoncé que les auteurs de la seconde proposition de loi, M. Jean-Paul Delevoye et les membres du groupe du Rassemblement pour la République et apparentés, proposaient un terme beaucoup plus proche, celui du 31 décembre 1993.

**M. Bernard Laurent, rapporteur**, a estimé qu'il convenait avant tout de ne pas brusquer ou contraindre les communes, qu'on ne pouvait admettre la coopération à marche forcée et qu'en conséquence un allongement du délai était nécessaire. Mais il a jugé qu'il ne fallait pas pour autant allonger à l'excès la procédure d'élaboration

du schéma si l'on voulait éviter qu'entre-temps, à l'occasion de la création de nouvelles structures de coopération, ne se cristallisent des situations qui ne s'inséreraient pas convenablement dans un projet de schéma d'ensemble pour le département.

Il a donc conclu à fixer au 31 décembre 1993 la date limite d'élaboration du projet de schéma.

**M. Bernard Laurent, rapporteur**, a toutefois souligné que cette mesure ne suffirait pas à résoudre tous les problèmes engendrés par la loi d'orientation du 6 février 1992. A cet égard, il a jugé souhaitable que la commission, à l'occasion de la discussion de cette proposition de loi, indique au Gouvernement son souhait d'une remise en ordre de la dotation globale de fonctionnement.

**M. Guy Allouche** a déclaré que les délais qui avaient été prévus par la loi du 6 février 1992 étaient effectivement trop courts. Il a approuvé les conclusions du rapporteur, la date du 31 décembre 1993 lui paraissant raisonnable, alors que 1995 lui semblait constituer un terme beaucoup trop éloigné, d'autant que la date des élections municipales est incertaine. En outre, il a fait part de son accord sur la nécessité d'un réexamen de la dotation globale de fonctionnement.

**M. Philippe de Bourgoing** a également approuvé un report au 31 décembre 1993. Il a estimé que, si ce report s'avérait encore insuffisant, il pourrait toujours être allongé une nouvelle fois. Il a rappelé que le schéma de la coopération intercommunale ne constituait pas un aboutissement et que le rôle de la commission départementale ne se limitait pas à son élaboration. Enfin, il a lui aussi jugé nécessaire de procéder à un examen d'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

**M. Pierre Fauchon** a approuvé les conclusions du rapporteur, car il a considéré que, si le délai devait être allongé, il ne pouvait être reporté indéfiniment et qu'il convenait de venir à bout de la procédure d'élaboration des

schémas départementaux, quel que soit l'avis de chacun sur ce dispositif.

**M. Michel Rufin** a souligné que le report de six mois lui paraissait une bonne mesure, car des difficultés subsistent encore, notamment quant à l'imbrication des structures de coopération actuellement en place et des nouvelles formes de coopération en projet. Il a toutefois déclaré que l'élaboration du schéma de la coopération intercommunale se déroulait dans des conditions satisfaisantes dans son département.

**M. Jacques Larché, président**, a souligné que la situation était très variable suivant les départements et que, dans certains cas, le processus s'avérait extrêmement laborieux. Aussi s'est-il demandé s'il ne conviendrait pas de fixer au 1er juillet 1994 le terme du délai.

**M. Bernard Laurent, rapporteur**, a alors précisé qu'il avait entendu M. Jean-Paul Delevoye en tant que président de l'Association des maires de France et que ce dernier lui avait indiqué que la date du 31 décembre 1993 paraissait satisfaisante.

La commission a alors **adopté l'article unique** et **l'intitulé** de la proposition de loi selon les conclusions du rapporteur.

En outre, en raison de l'objet strictement limité qu'elle a voulu attribuer à la proposition de loi, la commission a décidé qu'en principe, elle donnerait un avis défavorable à tout amendement proposant une autre date ou à tout amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel.

Puis la commission a procédé à l'**examen, sur le rapport** de **M. Jacques Bérard**, de la **proposition de loi n° 308** (1992-1993) modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à réformer le **droit de la nationalité**.

**M. Jacques Bérard, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que cette proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture dans ses séances des 11, 12 et 13 mai derniers, avait été adoptée par le Sénat en pre-

mière lecture, le 20 juin 1990, selon la procédure de discussion immédiate.

Il a indiqué que, reprenant les principales suggestions de nature législative de la Commission de la nationalité, son contenu avait à l'origine fait l'objet d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par M. Pierre Mazeaud, qui avait ensuite été reprise au Sénat par MM. Charles Pasqua, Ernest Cartigny, Daniel Hoeffel et Marcel Lucotte.

**M. Jacques Bérard, rapporteur**, a ensuite précisé que selon la Commission de la nationalité une réforme du droit de la nationalité devait se fonder sur trois idées principales : intégration, identité nationale et Nation.

Il a relevé que la Commission de la nationalité était également parvenue à la conclusion que la nationalité ne pouvait suffire à assurer l'intégration, que l'intégration sans heurts des émigrés et de leurs enfants passait par un renforcement de la confiance dans l'identité de la Nation française et qu'une conception élective de la Nation devait être privilégiée.

Puis le rapporteur, présentant l'évolution du concept de nationalité, a indiqué que pour l'attribution de la nationalité, les Etats retenaient essentiellement deux critères de rattachement : la naissance sur le territoire (droit du sol ou jus soli), ou la filiation (droit du sang ou jus sanguinis).

Il a précisé que le lien de naissance attribuait à l'enfant la nationalité du pays où il était né et que la filiation déterminait sa nationalité par celle du père ou de la mère.

Il a relevé qu'à ces deux critères essentiels venaient s'ajouter, pour l'acquisition de la nationalité après la naissance, celui du mariage avec un national et celui de la résidence sur le territoire.

Le rapporteur a souligné que ces différents éléments pouvaient se combiner pour produire des législations très

diverses, fortement influencées par les contingences historiques.

**M. Jacques Bérard, rapporteur**, a ensuite fait valoir que l'étude des caractéristiques et des fondements du droit de la nationalité à l'étranger faisait apparaître des différences marquées d'un pays à l'autre, différences largement associées à l'histoire de ces pays.

Puis, présentant le droit français de la nationalité, le rapporteur a fait observer que celui-ci combinait les différents critères utilisés par les Etats pour conférer leur nationalité : la filiation, la naissance sur le territoire, la résidence sur le territoire dont la durée plus ou moins longue est censée refléter le degré d'assimilation de l'intéressé à la communauté nationale, le mariage avec un national.

Décrivant tout d'abord l'attribution de la nationalité française à la naissance, il a indiqué que celle-ci, qu'elle résulte de la filiation ou du lieu de naissance, était toujours automatique, dans la mesure où elle n'était soumise à aucune décision de l'autorité publique.

Après avoir énuméré les différents cas d'attribution de la nationalité française à la naissance, **M. Jacques Bérard, rapporteur**, a souligné que le champ d'application de la règle du double droit du sol était aujourd'hui très large dans la mesure où cette règle bénéficiait aux enfants dont l'un des parents était né en Algérie, lorsque celle-ci relevait encore de la souveraineté française, ou sur un territoire qui avait alors le statut de colonie ou de territoire d'outre-mer de la République française. Il a indiqué que ces cas étaient évalués respectivement à 11.000 et 6.800 en 1991.

Décrivant ensuite les cas dans lesquels la nationalité française pouvait être acquise après la naissance, le rapporteur a précisé que cette acquisition pouvait se produire soit de plein droit soit par une déclaration de nationalité souscrite par un étranger remplissant certaines conditions

légal, soit par une décision discrétionnaire de l'autorité publique sur demande de l'intéressé.

Il a indiqué que 25.000 personnes auraient bénéficié en 1991 de l'article 44 du code de la nationalité, aux termes duquel l'enfant né en France de parents étrangers devient automatiquement français à sa majorité si, à cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu, pendant les cinq années qui précèdent, sa résidence en France.

Il a souligné que, contrairement à une idée reçue, ces enfants, jusqu'à leur majorité, étaient étrangers.

Le rapporteur a relevé que 12.600 personnes avaient bénéficié de l'effet collectif prévu par l'article 84 du code qui étend automatiquement l'acquisition de la nationalité française par un étranger à ses enfants mineurs non mariés.

Puis, il a noté que l'acquisition à raison du mariage, prévue par l'article 37-1 du code de la nationalité, impliquait un délai de six mois à compter du mariage et était subordonnée à la double condition qu'à la date de la déclaration la communauté de vie n'ait pas cessé entre les époux et que le conjoint français ait conservé sa nationalité.

Enfin, il a indiqué que 23.177 décrets de naturalisation et 3.710 décrets de réintégration avaient été pris en 1991. Il a précisé que les refus opposés aux candidats à la naturalisation ne concerneraient que 10 à 15 % des demandes.

**M. Jacques Bérard, rapporteur**, présentant ensuite la proposition de loi adoptée par le Sénat, a indiqué que, dans le souci de promouvoir la volonté individuelle de l'intéressé, la proposition de loi fixait le principe du caractère personnel des demandes en vue d'acquérir, de perdre la nationalité française ou d'être réintégré dans cette nationalité:

Il a fait observer que pour l'acquisition de la nationalité à raison du mariage, afin de lutter contre les mariages

de complaisance, elle portait de six mois à un an le délai préalable à la déclaration acquisitive de la nationalité de Français ; ce délai étant néanmoins ramené à un mois lorsque la femme donnait naissance à un enfant.

Il a également noté que la proposition de loi «judiciarisait» la procédure d'opposition actuellement ouverte au Gouvernement, en cas d'acquisition par mariage.

Le rapporteur a ensuite indiqué que, pour l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France, la proposition de loi -suivant en cela les recommandations de la Commission de la nationalité- prévoyait que les enfants nés en France de parents étrangers pourraient acquérir la nationalité française par une manifestation de volonté exprimée entre seize et vingt-et-un ans.

Il a, en outre, relevé que certaines précisions étaient apportées en ce qui concerne les effets de l'acquisition de la nationalité française et que la proposition de loi cherchait par ailleurs à répondre au souci manifesté par la Commission de la nationalité de consolider la nationalité des Français de l'étranger.

**M. Jacques Bérard, rapporteur**, a souligné que les Français de l'étranger rencontraient des difficultés réelles pour faire établir leur nationalité française ; il a mis l'accent sur la nécessité de rechercher une solution à ce problème.

Il a également indiqué que la proposition de loi modifiait le régime du droit du sol double, non pas dans son principe mais quant à son application, dans le cas où le père ou la mère de l'enfant né en France était né dans un territoire ayant eu le statut de territoire ou de colonie d'outre-mer.

Enfin, en ce qui concerne les procédures, le rapporteur a fait observer que la proposition de loi transférait l'enregistrement des déclarations de nationalité, actuellement assuré par le ministre chargé des naturalisations, au juge

d'instance pour les déclarations souscrites en France et au ministre de la justice pour celles souscrites à l'étranger.

**M. Jacques Bérard, rapporteur**, a ensuite indiqué que l'Assemblée nationale, ayant accepté dans ses grandes lignes le texte adopté par le Sénat en première lecture, avait néanmoins souhaité modifier celui-ci par quelques amendements d'inégale portée.

Présentant les principales modifications de fond apportées par l'Assemblée nationale, le rapporteur a en particulier relevé la modification apportée à la règle du double jus soli.

Il a rappelé que les enfants nés en France de parents y étant eux-mêmes nés étaient Français à la naissance et que cette disposition s'appliquait dans le cas où le parent était né avant l'indépendance dans un territoire de l'ancien empire (exception faite des protectorats et des Etats sous tutelle).

Il a noté que cette disposition produisait également effet dans le cas où le parent était né en Algérie avant l'indépendance (dont les effets sur ce point ont été fixés au 1er janvier 1963), dès lors que l'Algérie était considérée comme partie intégrante de la France.

Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait prévu que les enfants nés en France d'un parent né sur le territoire des anciens départements d'Algérie ne pourraient désormais acquérir la nationalité française que dans les cas où ce parent justifie d'une résidence régulière en France depuis cinq ans.

**M. Jacques Bérard, rapporteur**, a, en outre, fait état d'une disposition nouvelle selon laquelle le Français ayant simultanément la nationalité d'un autre Etat, résidant sur le territoire français, accomplirait ses obligations de service national en France.

Enfin, le rapporteur a relevé que l'Assemblée nationale avait décidé d'intégrer le code de la nationalité dans le code civil.

Après avoir rappelé que le droit de la nationalité avait été codifié en dehors du code civil en 1927, il a fait observer qu'un certain nombre de juristes se montraient favorables à son insertion dans le code civil. Il a souligné que cette solution pourrait soulever certaines difficultés en raison des modifications de référence qui en résulteraient et que tous les textes législatifs ou conventions internationales intéressant le droit de la nationalité ne pourraient pas, en toute hypothèse, être codifiés.

**M. Jacques Bérard, rapporteur**, a alors indiqué qu'il lui paraissait souhaitable de rester dans le cadre de l'équilibre défini par la Commission de la nationalité.

En conséquence, il a proposé de limiter les modifications du texte, d'une part, à la distinction entre les nouvelles manifestations de volonté et les simples déclarations de nationalité, d'autre part, à l'amélioration du régime prévu pour les Français de l'étranger et, enfin, à l'allègement des charges des tribunaux d'instance quant à l'enregistrement des déclarations de nationalité.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir remercié le rapporteur pour la clarté de son exposé, a souligné que celui-ci mettait en évidence la diversité des possibilités d'accès à la nationalité française.

Marquant la nécessité d'une approche pragmatique des problèmes de nationalité, il a regretté la méconnaissance du contenu de la proposition de loi par ceux qui l'ont critiquée.

**M. Charles de Cuttoli** a tout d'abord rappelé que l'adoption de la proposition de loi par le Sénat, avait été précédée du dépôt d'un projet de loi par le Gouvernement de M. Jacques Chirac, en 1986, qui avait été adopté par le Sénat en première lecture.

Rappelant que ce projet de loi, ayant suscité des remous dans l'opinion publique, avait été retiré et qu'une commission avait été réunie sous la présidence de M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat, et faisant valoir que cette commission était parvenue à un consensus

et à un équilibre fragile, il a fait observer que ses recommandations avaient tout d'abord été inscrites dans une proposition de loi déposée par M. Pierre Mazeaud à l'Assemblée nationale puis reprise dans une proposition de loi déposée au Sénat par les quatre présidents des groupes de la majorité sénatoriale.

**M. Charles de Cuttoli**, justifiant la procédure de discussion immédiate, utilisée pour l'examen de cette proposition de loi par le refus du Gouvernement de l'époque de l'inscrire à l'ordre du jour des travaux du Sénat, a en outre estimé que les travaux de la Commission de la nationalité ne devaient en aucun cas lier le législateur.

**M. Jacques Larché, président**, reprenant à son compte la formule de M. Laurent Fabius qui avait mis en cause le risque de l'«adhocratie», a alors souligné que la commission des Lois et le Sénat devaient assumer la plénitude de leur rôle dans l'examen de ce texte.

**M. Guy Allouche**, après avoir rappelé les conditions d'adoption par le Sénat en première lecture de cette proposition de loi qui avait constitué selon lui un «coup politique», a tout d'abord fait observer que le président Marceau Long, lui-même, souhaitait qu'il ne soit pas fait référence aux travaux de la Commission de la nationalité dans le cadre de la procédure parlementaire.

Il a ensuite noté que si le Gouvernement avait repris purement et simplement les conclusions de cette commission, il n'y aurait pas eu de difficultés particulières pour que celles-ci soient adoptées notamment quant à l'idée d'une solennisation de l'accès à la nationalité française qu'il a jugée souhaitable.

**M. Guy Allouche** a, en outre, fait valoir, après avoir rappelé les discussions en cours sur les accords de Schengen, qu'il aurait été souhaitable d'engager une procédure d'harmonisation des règles applicables à la nationalité dans la Communauté européenne.

Après avoir noté la gravité des événements récents en Allemagne, il a craint que la proposition de loi dont les

effets ne se feront sentir que dans dix ou quinze ans et qui produira, selon lui, des générations d'apatrides, ne conduise aux mêmes conséquences.

**M. Guy Allouche** a ensuite fait observer que la proposition de loi aurait des conséquences très négatives sur les jeunes femmes d'origine maghrébine qui rencontreront de grosses difficultés pour s'émanciper.

Il a en outre estimé que, constituant un obstacle à l'intégration, elle ne réglait par ailleurs en rien les problèmes posés par l'immigration clandestine et irrégulière.

Enfin, considérant qu'il convenait de prendre en compte, par des dispositions particulières, les liens historiques noués avec l'Algérie, il a craint que la proposition de loi ne suscite des réactions négatives du Gouvernement algérien dont les conséquences n'avaient manifestement pas été mesurées.

**M. Philippe de Bourgoing** a déploré que le délai d'enregistrement d'une déclaration de nationalité à la suite d'un mariage mixte atteigne en pratique près de deux ans.

**M. Bernard Laurent**, après avoir critiqué le bien-fondé à l'encontre de la proposition de loi, a souligné que la qualité de Français était un titre qui ne pouvait être acquis automatiquement.

Jugeant qu'il n'était pas choquant de demander aux jeunes nés en France de parents étrangers d'opter pour la nationalité française entre seize et vingt et un ans, il a fait valoir que la volonté individuelle devait être prise en considération.

**M. Bernard Laurent**, estimant en outre, que le mariage ne devait pas constituer un moyen détourné de devenir français, a relevé que le délai de deux ans prévu pour l'acquisition de la nationalité était justifié.

Il a, par ailleurs, fait valoir que des condamnations pénales devaient empêcher l'accès à la nationalité fran-

çaise, dans certains cas tels le proxénétisme, la drogue ou l'atteinte à l'intégrité des mineurs.

Il a donc estimé que la proposition de loi pouvait concourir utilement à valoriser la qualité de français.

**M. Robert Pagès**, tout en considérant que la proposition de loi ne méritait ni excès d'honneur, ni excès d'indignité, a néanmoins relevé qu'elle s'inscrivait dans un contexte particulier qui la ferait apparaître comme un instrument de défiance à l'égard des immigrés présentés comme des boucs émissaires.

Il a, en outre, souligné qu'elle s'insérait dans un cadre global comprenant d'autres projets de loi concernant les contrôles d'identité et la maîtrise des flux migratoires.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a tout d'abord relevé le paradoxe que ceux pour qui l'accès à la nationalité devait reposer sur la volonté individuelle, possédaient eux-mêmes la nationalité française automatiquement à raison de leur naissance.

Puis, tout en considérant que l'automaticité pouvait avoir certains inconvénients, il a fait valoir les difficultés qui pouvaient s'attacher à une démarche individuelle, comme le démontrait le cas de l'inscription sur les listes électorales. Il a en outre relevé le poids particulier des pesanteurs sociales.

Jugeant également que le contexte dans lequel s'inscrivait la proposition de loi n'était pas indifférent, il a estimé que certaines de ses dispositions, contraires à des conventions internationales qui s'imposaient au législateur, étaient de ce fait non conformes à la Constitution.

**M. Pierre Fauchon** a tout d'abord fait observer que le contexte actuel soulignait la nécessité de surmonter dans la sérénité les problèmes posés par l'accès à la nationalité.

Il a, en outre, fait valoir que la référence au droit antérieur était suspecte en raison de l'importance du contexte historique qui en avait justifié l'élaboration. Il a ainsi rap-

pelé que l'application du droit du sol avait avant tout été motivée par des préoccupations de main-d'oeuvre et de conscription.

Puis **M. Pierre Fauchon** a considéré que, dans le contexte d'une multiplication des déplacements qui entraînaient une accélération des brassages, il était nécessaire de donner un sens à l'identité. Relevant que si celle-ci devait s'enrichir d'apports extérieurs, il a fait valoir qu'un équilibre devait néanmoins être recherché.

Jugeant également que les difficultés évoquées des manifestations de volonté ne paraissaient pas réelles, il a estimé qu'une démarche volontaire était souhaitable.

Enfin, abordant le problème des femmes originaires d'Algérie et venant accoucher en France, il a rappelé qu'elles étaient trop jeunes pour avoir reçu une culture française avant l'indépendance. En conséquence, il a considéré que la condition de résidence prévue par le texte n'était pas choquante.

**M. Guy Allouche** a alors souligné que la proposition de loi modifiait des dispositions qui étaient, selon lui, incluses dans le patrimoine historique de la France.

S'appuyant sur l'exemple du sport, il a relevé l'apport considérable des jeunes d'origine étrangère.

Faisant état du précédent de la Nouvelle-Calédonie où la nationalité française avait été imposée à des personnes qui n'en voulaient pas, il a noté l'incohérence des démarches suivies.

Il a donc regretté que le Sénat n'ait pas mené une réflexion plus approfondie sur des problèmes aussi délicats.

En réponse à ces observations, **M. Jacques Bérard, rapporteur**, a tout d'abord estimé que la procédure de discussion immédiate, certes inhabituelle, avait néanmoins permis en son temps de mettre l'accent sur les problèmes de nationalité.

Il a ensuite contesté que l'intégration serait, dans l'avenir, plus difficile pour les jeunes femmes d'origine maghrébine en raison des nouvelles dispositions.

Rappelant le souhait exprimé par certains d'une cérémonie officielle d'accès à la nationalité française, il a considéré qu'une telle cérémonie n'était pas opportune pour des jeunes ayant vécu sur le territoire français depuis leur naissance.

Il a en outre fait valoir que la prévention d'événements identiques à ceux survenus en Allemagne ne pouvait résulter seulement du droit applicable en matière de nationalité.

**M. Jacques Bérard, rapporteur**, après avoir rappelé que la proposition de loi n'avait pas pour objet des problèmes d'immigration, a fait observer que, si certains souhaitaient faire un amalgame entre nationalité et immigration, le législateur se devait de ne pas suivre la même démarche.

S'agissant du problème des Algériens, il a fait observer qu'une idée fausse était répandue sur les sentiments du Gouvernement algérien dont il a rappelé qu'il avait régulièrement contesté l'accès de ses nationaux à la nationalité française.

Après avoir rappelé que les Français de naissance l'étaient à raison de leur filiation, il a souligné que la fierté de posséder la qualité de Français devait être enseignée à l'école.

Le rapporteur a ensuite indiqué, concernant l'inconstitutionnalité éventuelle de certaines dispositions de la proposition de loi, que le Conseil constitutionnel s'était refusé à examiner la conformité d'une loi postérieure à un traité international.

Jugeant qu'il n'était effectivement pas possible d'aborder de nos jours les problèmes de nationalité comme il y a trente ans, il a fait valoir que le développement des migra-

tions rendait nécessaire une meilleure définition des conditions d'accès à la nationalité.

S'agissant du précédent de la Nouvelle Calédonie, il a rappelé que la présente proposition de loi ouvrait précisément un choix, en ce qui concerne l'accès à la nationalité, qui reposerait sur la libre volonté individuelle.

S'agissant de l'acquisition par mariage, il a jugé que le problème des délais administratifs aujourd'hui trop longs devrait être effectivement réglé.

En conclusion, **M. Jacques Bérard, rapporteur**, après avoir souligné que la proposition de loi ne modifiait pas en profondeur le droit de la nationalité, a estimé qu'elle répondait à l'attente de l'opinion publique.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles de cette proposition de loi.

A l'article 2 bis (manifestation de la volonté de se faire reconnaître la nationalité française pour les Français de l'étranger), **M. Charles de Cuttoli** a rappelé que cet article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale, prévoyait une contrainte très forte pour les jeunes Français nés à l'étranger qui seraient obligés de se faire reconnaître la nationalité française entre seize et vingt et un ans.

Relevant qu'à défaut, ces jeunes seraient réputés n'avoir jamais eu la nationalité française, il a indiqué que cette disposition avait suscité les très vives réactions du Conseil supérieur des Français de l'étranger qui avait demandé son retrait à la quasi-unanimité

La commission a alors adopté un amendement supprimant cet article.

A l'article 7 (acquisition de la nationalité française à raison du mariage), une discussion s'est engagée à laquelle ont participé **MM. Guy Allouche, Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt, Philippe de Bourgoing, Charles Jolibois, Etienne Dailly, Jacques Larché, président et Jacques Bérard, rapporteur.**

**M. Guy Allouche** s'est inquiété des modalités du constat de cessation de la vie commune.

**M. Bernard Laurent**, après avoir rappelé que quels que soient les délais prévus pour l'acquisition de la nationalité, ce problème se posait, a souligné qu'il était nécessaire de contrôler la réalité de la communauté de vie.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, rappelant que le délai préalable requis pour l'acquisition de la nationalité était allongé par des délais administratifs très longs, a contesté le délai de deux ans retenu par l'Assemblée nationale.

Soulignant, en outre, l'interférence de cette disposition avec celles annoncées sur l'immigration, il a considéré qu'elle constituerait un obstacle au mariage.

**MM. Philippe de Bourgoing et Charles Jolibois** ont alors rappelé que les maires avaient reçu récemment des instructions de saisir le procureur de la République dans les cas de mariage concernant les étrangers en situation irrégulière.

**M. Etienne Dailly** s'est demandé si une disposition concernant les mariages de complaisance n'aurait pas sa place dans la présente proposition de loi.

**M. Jacques Bérard, rapporteur**, a souligné que le constat de la cessation de la vie commune devait déjà être effectué dans le cadre du droit actuel.

**M. Jacques Larché, président**, a en outre indiqué que le conjoint étranger se voyait délivrer, en tout état de cause, une carte de résident de plein droit qui garantissait la stabilité de sa situation, raison pour laquelle une disposition empêchant le mariage d'un étranger en situation irrégulière trouvait sa place dans le projet de loi relatif à la maîtrise des flux migratoires.

La commission a alors adopté sans modification cet article.

A l'article 8, (opposition à l'acquisition de la nationalité française à raison du mariage), un débat s'est engagé auquel ont participé **MM. Pierre Fauchon, Michel**

**Dreyfus-Schmidt, Charles de Cuttoli, Philippe de Bourgoing, Jacques Bérard, rapporteur et Jacques Larché, président.**

**M. Jacques Bérard**, après avoir rappelé que l'Assemblée nationale avait rétabli la faculté d'opposition du Gouvernement à l'acquisition de la nationalité à raison du mariage, a précisé la notion de défaut d'assimilation au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

**MM. Pierre Fauchon et Philippe de Bourgoing** ont souligné les conséquences fâcheuses de la superposition des différents délais.

La commission a alors adopté un amendement tendant à réduire de deux à un an le délai pendant lequel le Gouvernement peut s'opposer par décret à l'acquisition de la nationalité française à raison du mariage.

A l'article 9 (manifestation de la volonté d'acquérir la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France), un large débat a eu lieu auquel ont participé **MM. Charles de Cuttoli, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Bérard, rapporteur et Jacques Larché, président.**

Après que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** eut critiqué la démarche volontaire qui serait imposée à certains enfants, la commission a approuvé le principe d'une manifestation de volonté d'acquérir la nationalité française pour les jeunes nés en France de parents étrangers.

**M. Jacques Larché, président**, a ensuite fait valoir que la rédaction adoptée par le Sénat, en première lecture, concernant la dispense de la condition de résidence en France pour les jeunes étrangers nés en France de ressortissants d'un état francophone, paraissait plus satisfaisante.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souligné la nécessité de mieux prendre en compte la francophonie.

La commission a alors adopté un amendement tendant à rétablir le texte du Sénat pour le deuxième alinéa de l'article 44 du code de la nationalité.

**M. Jacques Larché, président**, a enfin justifié le dernier alinéa de l'article 44 qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de prévoir une procédure d'information sur les dispositions en vigueur en matière de nationalité, par l'obligation faite aux collectivités territoriales d'assurer également l'information du public sur les dispositions du code la nationalité.

A l'article 10 (obstacles à l'acquisition de la nationalité française en application de l'article 44 du code de la nationalité), un premier échange de vues auquel ont participé **MM. Bernard Laurent, Charles de Cuttoli, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Bérard, rapporteur et Jacques Larché, président**, a eu lieu sur la prise en compte des condamnations pénales subies par des jeunes étrangers durant leur minorité.

La commission a alors décidé de suspendre l'examen de la proposition de loi pour le reprendre au cours de la séance de l'après-midi.

La commission a ensuite entrepris, sur le rapport de **M. Christian Bonnet**, l'examen de la **proposition de loi n° 307 (1992-1993)** présentée par M. Jacques Larché, précisant certaines dispositions du code électoral relatives au **financement et au plafonnement des dépenses électorales**.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, a tout d'abord souligné les effets positifs des deux lois de 1988 et 1990 sur le financement des campagnes électorales, qui avaient mis un terme aux «débordements» et aux excès de propagande électorale, spécialement en matière d'affichage. Il a toutefois relevé que cette législation présentait certaines carences, mises en évidence notamment par l'abondant contentieux électoral consécutif aux élections cantonales de 1992. Le rapporteur a indiqué que la proposition de loi présentée par le président Jacques Larché ne remettait

nullement en cause les règles relatives au financement des campagnes électorales ou aux comptes de campagne mais tendait simplement à en préciser certaines modalités d'application dans un sens plus conforme à l'intention initiale du législateur.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, a résumé les trois principales modifications proposées par la proposition de loi, tendant respectivement :

- à conférer un caractère réellement contradictoire à la procédure d'examen des comptes de campagne, telle qu'elle est organisée par l'article L. 52-85 du code électoral ; à cette fin, les candidats de bonne foi dont le compte de campagne présenterait des irrégularités seraient admis à régulariser leur situation dans un délai fixé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Le rapporteur a souligné, qu'en tout état de cause, le délai de régularisation resterait compris dans le délai maximum de six mois imparti à la commission pour statuer ;

- à rendre ce même délai de six mois applicable non seulement à l'examen du compte mais également, s'il y a lieu, à la saisine du juge de l'élection. **M. Christian Bonnet** a constaté à cet égard que la rédaction actuelle de l'article L. 52-15 du code électoral ne semblait assigner aucun délai impératif au président de la Commission des comptes de campagne pour saisir le tribunal, si bien que l'issue définitive des contentieux risquait d'être indéfiniment suspendue. Le rapporteur a néanmoins indiqué que, dans une affaire récente, le tribunal administratif de Versailles avait considéré que le président de la Commission des comptes de campagne était tenu de saisir le juge avant l'expiration du délai de six mois, à peine de forclusion. Il a noté que, sur ce point, la proposition de loi se bornait donc à transposer une solution dégagée par la jurisprudence elle-même ;

- à aménager le régime des sanctions électorales prévues en cas de manquement à la législation sur le finance-

ment des campagnes électorales, notamment en supprimant le caractère automatique de ces sanctions de façon à restituer au juge un plein pouvoir d'appréciation.

Le rapporteur s'est, à cet égard, déclaré choqué par les effets de la législation actuelle, qui conduisaient les juridictions à devoir prononcer l'invalidation et l'inéligibilité d'élus de toute bonne foi pour des irrégularités purement formelles de leur compte de campagne. Il a relevé que beaucoup d'électeurs avaient exprimé le même sentiment.

Il a indiqué que, pour y remédier, la proposition de loi limitait d'une part l'inéligibilité aux seuls cas de manquement délibérés et graves, d'autre part l'invalidation automatique aux seuls candidats n'ayant déposé aucun compte ou n'ayant pas régularisé leur situation dans le délai prescrit par la Commission des comptes de campagne. En cas de dépassement du plafond des dépenses électorales, le rapporteur a noté que l'invalidation ne serait prononcée que si ce dépassement avait porté atteinte à la liberté de choix des électeurs ou à la sincérité du scrutin, conformément aux critères habituels de la jurisprudence électorale.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, a enfin souligné que l'inéligibilité serait limitée au mandat en cause pour une durée d'un an à compter du jour où la décision serait devenue définitive, conformément à la jurisprudence Panizoli du Conseil d'Etat.

**M. Jacques Larché, président**, a insisté sur la nécessité de limiter l'incertitude quant à l'aboutissement des contentieux, du fait qu'en l'absence de délai précis pour saisir le juge, la décision finale risquait d'être retardée de façon excessive. Il a cité l'exemple des élections cantonales de 1992, où beaucoup d'élus demeuraient exposés à une inéligibilité d'un an, susceptible d'être prononcée si tardivement qu'elle les empêcherait de se présenter aux élections de 1994.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé que cette proposition de loi avait été évoquée lors de la réunion de la commission 28 avril 1993 et en a approuvé les orientations

générales. Il a toutefois estimé que, du fait même qu'elle ne sanctionnerait désormais que des manquements délibérés et graves à la législation, l'inéligibilité devrait être étendue à tous les mandats électifs.

**M. Charles Jolibois** a considéré que la proposition de loi supprimait le caractère injustement automatique des sanctions instituées en 1990 et qu'à ce titre, il convenait de l'appliquer à toutes les procédures en cours. Il s'est même interrogé sur la possibilité d'effacer les inéligibilités déjà infligées par des décisions devenues définitives, tout en reconnaissant la difficulté juridique que soulèverait cette initiative. Il a estimé qu'à tout le moins, il convenait de préciser expressément le caractère interprétatif de cette loi, de façon à ce qu'elle s'applique aux affaires en instance d'appel.

Un débat approfondi s'est alors engagé sur l'applicabilité des nouvelles dispositions aux procédures en cours.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, s'est déclaré réservé sur la proposition de M. Charles Jolibois. Il a estimé que les juridictions sauraient déduire elles-mêmes le caractère interprétatif de la loi, mais qu'une disposition expresse risquait de les heurter et, partant, de demeurer inopérante.

**M. Maurice Ulrich** a attiré l'attention de la commission sur le fait qu'une disposition interprétative ou rendue expressément applicable aux instances en cours revêtirait en fait un caractère rétroactif que l'opinion publique interpréterait comme une sorte d'amnistie, avec toutes les connotations négatives attachées à ce terme.

**M. Jacques Larché, président**, est convenu de la difficulté politique que poserait l'application du nouveau dispositif aux procédures en cours. Il a en revanche estimé que la forclusion pour saisine tardive du juge de l'élection pouvait être étendue sans inconvénient aux affaires en appel, d'autant que cette formule ne ferait que généraliser une solution dégagée par la jurisprudence administrative elle-même. Il a souligné qu'à lui seul, ce mécanisme suffi-

rait à éteindre environ 80 % des contentieux dans la mesure où la Commission des comptes de campagne a le plus souvent saisi les tribunaux administratif au-delà du délai de six mois.

**M. Pierre Fauchon** a évoqué la possibilité d'ouvrir une faculté de régularisation devant le juge de l'élection qui, sans remettre en cause rétroactivement la législation en vigueur, permettrait aux candidats de bonne foi d'échapper aux sanctions automatiques qu'elle comporte.

Sur proposition de **M. Jacques Larché, président**, la commission a décidé de surseoir temporairement à statuer sur ce point.

Elle a en revanche examiné les modalités de régularisation des comptes de campagne prévues à l'article premier.

**M. Maurice Ulrich** est convenu de la nécessité de réserver cette faculté aux candidats de bonne foi tout en soulignant que la Commission des comptes de campagne n'était pas habilitée à se prononcer sur la bonne ou la mauvaise foi des candidats. Il a considéré que ce point relevait de la seule compétence des juridictions et qu'en la conférant à la Commission des comptes de campagne, on changerait profondément la nature de cette instance administrative. Il a préconisé que le pouvoir d'appréciation de cette commission soit limité aux seuls cas où les candidats sont «manifestement de bonne foi».

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a approuvé cette formule en soulignant que la bonne foi relevait de la seule appréciation du juge.

**M. Jacques Larché, président**, a opposé deux solutions. La première consisterait à permettre à tous les candidats de régulariser leur situation auprès de la Commission des comptes de campagne, sauf à elle de saisir le juge si un doute subsistait sur la bonne foi ou sur le caractère suffisant de la régularisation ainsi opérée. La seconde consisterait au contraire à prévoir la saisine du juge de

tous les dossiers régularisés, de façon à lui laisser chaque fois le soin d'apprécier lui-même la bonne foi du candidat.

**M. Jacques Larché, président**, constatant que sur le principe, la commission était favorable à la faculté de régularisation, l'a invitée à trancher entre la saisine facultative ou la saisine obligatoire du juge après régularisation. Il s'est, à titre personnel, déclaré plutôt favorable à la première formule.

Consultée, la commission s'est prononcée en faveur de la saisine obligatoire du juge et a confié à son rapporteur le soin d'élaborer une rédaction conforme à cette orientation des paragraphes I et III de l'article premier.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi, sur le rapport de **M. Christian Bonnet** l'examen de la **proposition de loi n° 307 (1992-1993)** présentée par M. Jacques Larché, précisant certaines dispositions du code électoral relatives au **financement** et au **plafonnement des dépenses électorales**.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a tout d'abord réitéré son souhait de voir l'inéligibilité étendue à tous les mandats électifs, dans la mesure où elle se trouverait limitée au cas de manquement délibéré et grave à la législation sur le financement des campagnes électorales.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, a objecté qu'il convenait de s'assurer auparavant de l'évolution de la jurisprudence, quitte à modifier ultérieurement la loi si nécessaire.

**M. Jacques Larché** s'est rangé à l'avis du rapporteur en soulignant qu'en tout état de cause, cette inéligibilité devait demeurer «de droit étroit» et que seules les inéligibilités générales prononcées en application de la loi pénale avaient une portée générale.

La commission est ensuite revenue au problème de l'applicabilité de la loi aux affaires en cours.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, s'est déclaré particulièrement soucieux d'éviter toute interprétation malveillante d'une mesure susceptible d'être présentée comme une amnistie de fait. Il s'est en revanche montré favorable à la mise en oeuvre immédiate du régime de forclusion au-delà de six mois en rappelant que cette solution résoudrait la plupart des contentieux en cours.

**M. Jacques Larché, président**, a émis des doutes sur l'efficacité d'une disposition expressément interprétative dont rien n'assurait que le Conseil d'Etat tiendrait compte. La formule préconisée par le rapporteur lui a paru préférable d'autant que les hésitations sur le délai de saisine du juge résultaient précisément d'un problème d'interprétation de la volonté du législateur, qui s'en trouverait en l'espèce parfaitement éclairée.

**M. Charles Jolibois** a admis qu'en pratique, cette proposition résoudrait la plupart des difficultés mais a déploré qu'elle laisse certains dossiers sans solution ; cette carence lui a paru très critiquable sur le plan des principes. Avec **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Charles Jolibois** a estimé que, s'agissant d'une mesure de justice électorale, il était difficilement concevable de ne pas en faire bénéficier systématiquement tous les candidats dont le dossier demeurerait en suspens.

**M. Bernard Laurent** a douté que les deux positions en présence soient juridiquement conciliables et a de ce fait jugé souhaitable que la Commission opte pour l'une ou l'autre. La commission a alors décidé que les nouvelles dispositions s'appliqueraient dans leur intégralité aux procédures en cours et a chargé son rapporteur, au vu le cas échéant d'amendements extérieurs déposés sur ce sujet, de lui proposer, le moment venu, une rédaction adéquate.

Sous le bénéfice de cette dernière discussion, la commission a **adopté la proposition de loi dans le texte proposé par le président Jacques Larché et complété par la disposition prévoyant la saisine obligatoire de la commission des comptes de campagne et**

**des financements politiques en cas de régularisation ou de refus de régularisation en cours de procédure.**

Puis la commission a repris, sur le **rapport de M. Jacques Bérard**, l'examen de la **proposition de loi n° 308 (1992-1993)** modifiée par l'Assemblée nationale tendant à **réformer le droit de la nationalité**.

A l'article 10 (obstacles à l'acquisition de la nationalité française en application de l'article 44 du code de la nationalité), un large débat auquel ont participé **MM. Maurice Ulrich, Bernard Laurent, Jean Chamant, Charles de Cuttoli, Pierre Fauchon, Jacques Bérard, rapporteur, et Jacques Larché, président**, s'est engagé sur la prise en compte des faits commis avant l'âge de dix-huit ans ayant entraîné des condamnations pénales comme motif d'empêchement de l'acquisition de la nationalité française.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé que des condamnations pour ces faits ne constitueraient pas un motif d'empêchement d'acquisition de la nationalité française.

Elle a alors adopté quatre amendements clarifiant la rédaction proposée pour l'article 45 du code de la nationalité.

A l'article 13 bis (acquisition de la nationalité française par un enfant recueilli en France et élevé par un étranger résident en France), à l'issue d'un échange de vues entre **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jean Chamant et Jacques Bérard, rapporteur**, la commission a décidé de maintenir sans modification le texte adopté par l'Assemblée nationale.

A l'article 14 bis (déclaration de nationalité française pour les Français de l'étranger), après les interventions de **MM. Pierre Fauchon, Jacques Larché, président**, et les observations de **M. Charles de Cuttoli** qui a souligné la nécessité de modifier le dispositif afin de répondre aux attentes des Français de l'étranger et de **M. Michel Drey-**

**fus-Schmidt** qui s'est prononcé contre une nouvelle rédaction de cet article, la commission a adopté, par coordination avec la suppression de l'article 2 bis, un amendement destiné à maintenir la possibilité, pour les personnes qui se seraient vu opposer la perte de leur nationalité française faute d'avoir conservé la possession d'état de Français, de réclamer la nationalité française par déclaration, sous la condition d'avoir conservé ou acquis des liens avec la France ou d'avoir oeuvré dans une unité de l'armée française ou combattu dans les armées françaises ou alliées en temps de guerre.

A l'article 19, (obstacles à l'acquisition de la nationalité française par déclaration de nationalité ou par décision de l'autorité publique et à la réintégration dans cette nationalité), après l'intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a adopté un amendement de coordination.

A l'article 22 bis (ccordination), elle a adopté un amendement de conséquence avec les nouvelles dispositions du code pénal.

A l'article 24 (enregistrement des déclarations de nationalité), adopté conforme par les deux Assemblées en première lecture, **M. Jacques Bérard, rapporteur**, a indiqué qu'il avait reçu des représentants du personnel des services du ministère des affaires sociales, actuellement chargé de l'enregistrement des déclarations, qui s'inquiétaient des conséquences du transfert de cette compétence aux tribunaux d'instance.

Rappelant que ces services avaient été délocalisés avec succès dans le département de Loire-Atlantique, il a relevé qu'ils fonctionnaient de manière satisfaisante et avaient fait l'objet d'une informatisation récente qui avait accru leur efficacité.

Le rapporteur a, en outre, noté que le ministère de la justice semblait s'inquiéter des moyens des tribunaux d'instance pour faire face à cette nouvelle charge. Il a donc

jugé qu'il serait souhaitable de reporter la date d'entrée en vigueur de cette disposition.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a, pour sa part, relevé qu'une centralisation de la procédure d'enregistrement semblait nécessaire.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir souligné que le problème semblait particulièrement sensible pour les déclarations relatives à l'acquisition de la nationalité à raison du mariage, a également estimé qu'il semblait préférable de reporter l'entrée en vigueur de cette disposition.

La commission a alors adopté, par priorité, deux amendements tendant à ajouter une division et un article additionnel après l'article 38 quater afin de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités et la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 24.

A l'article 24 bis (spécialisation des tribunaux d'instance pour la réception et l'enregistrement des déclarations de nationalité), après que **M. Charles de Cuttoli** se fut inquiété des difficultés qui résulteraient de cette spécialisation pour les Français de l'étranger et que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** se fut déclaré hostile à cette disposition, la commission a adopté cet article sans modification.

A l'article 25 (refus d'enregistrement des déclarations de nationalité), après que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** se fut inquiété de la détermination du tribunal compétent pour connaître des contestations en matière de nationalité, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que l'action ouverte au mineur contre une décision de refus d'enregistrement serait exercée personnellement.

A l'article 28 (effets de la déclaration), la commission a adopté deux amendements tendant à mieux distinguer les manifestations de volonté des simples déclarations.

A l'article 30 (sanctions pénales du délit d'entremise), après que **M. Charles de Cuttoli** eut souligné que ces

dispositions ne s'appliquaient pas aux honoraires d'avocat et que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** se fut inquiété des incriminations prévues en la matière par le nouveau code pénal, la commission a adopté cet article sans modification.

A l'article 31 bis (spécialisation des tribunaux de grande instance pour les contestations de nationalité), après que **MM. Charles de Cuttoli et Michel Dreyfus-Schmidt** se furent déclarés hostiles à cette spécialisation, la commission a adopté cet article sans modification.

A l'article 35 (droit du sol double), une discussion à laquelle ont participé **MM. Charles de Cuttoli, Michel Dreyfus-Schmidt, M. Jacques Larché, président et M. Jacques Bérard, rapporteur**, s'est engagée.

**M. Charles de Cuttoli**, après avoir apporté des précisions sur la situation des personnes nées dans les anciens départements d'Algérie, a rappelé les craintes d'une pression démographique très forte en provenance de ce pays en raison de sa situation économique et a souligné que le droit algérien ne reconnaissait pas la double nationalité.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est demandé quel pouvait être l'intérêt de leur maintien, compte tenu de la très forte émotion suscitée par ces dispositions et de l'âge des jeunes femmes encore concernées par celles-ci.

**M. Jacques Larché, président**, a relevé que l'élite algérienne francophone et francophile se sentait fortement menacée par la montée de l'intégrisme.

A l'issue de cette discussion, la commission a adopté cet article sans modification.

A l'article 35 bis (application des dispositions relatives aux Français de l'étranger), après l'intervention de **M. Charles de Cuttoli**, la commission a adopté - par coordination avec ses décisions antérieures - un amendement de suppression.

A l'article 36 (attribution de la carte de résident), après un échange de vues auquel ont participé **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Raymond Bouvier, Philippe de Bourgoing, Jacques Larché, président et Jacques Bérard, rapporteur**, la commission a adopté un amendement tendant à préciser la situation des jeunes remplissant les conditions prévues par l'article 44 du code de la nationalité au regard des règles du séjour en France.

A l'article 37 (carte de résident renouvelable de plein droit), elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 38 bis (service national et nationalité), après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Charles de Cuttoli, Jacques Larché, président et Jacques Bérard, rapporteur**, la commission a adopté cet article sans modification.

A l'article 38 quater (réintégration du code de nationalité dans le code civil), la commission a adopté deux amendements de coordination.

Après que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** se fut prononcé contre l'ensemble de la proposition de loi, la commission a **adopté celle-ci modifiée par les amendements précédemment retenus.**

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION  
CHARGÉE D'ÉTUДИER LES PROBLÈMES  
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
ET DE DÉFINIR LES ÉLÉMENTS  
D'UNE POLITIQUE DE RECONQUÊTE  
DE L'ESPACE RURAL ET URBAIN**

**Mardi 1er juin 1993 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.**- La mission d'information a tout d'abord procédé à l'audition de Mme **Martine Buron, présidente du groupe «Décentralisation»** constitué auprès du Commissariat général du Plan.

**Mme Martine Buron** a, en premier lieu, rappelé que le groupe «Décentralisation», qui avait situé sa réflexion dans une perspective de cinq ans, avait étudié les questions relatives à la cohérence de l'action publique, au service rendu aux citoyens, au développement des solidarités nationales et aux progrès de la démocratie locale.

Elle a précisé que le groupe, composé des différents acteurs intéressés par la décentralisation, avait, comme tous les groupes du Plan, raisonné dans le cadre de dépenses publiques maîtrisées.

Le comité national pour l'aménagement du territoire devant remettre un rapport sur les problèmes de l'aménagement du territoire, cette question n'a pas été examinée en tant que telle mais a été prise en considération par les différents groupes.

**Mme Martine Buron** a présenté les constats consensuels établis par le groupe «Décentralisation».

Évaluant positivement les lois de décentralisation, elle a estimé que les élus aspiraient à une pause s'agissant des

modifications législatives en ce domaine, notamment en ce qui concerne les finances locales.

Elle a également relevé la demande d'un Etat fort -assurant mieux le contrôle de légalité et plus péréquateur- et représenté par un interlocuteur unique au niveau local, le préfet de région, qui regrouperait tous les moyens de l'Etat dans la région.

**Mme Martine Buron** s'est en outre inquiétée de l'insuffisante association des citoyens aux projets locaux même si elle a relevé que la loi du 6 février 1992 avait constitué un progrès dans ce sens.

Après avoir indiqué que, dans un souci de réalisme politique, le groupe «décentralisation» s'était situé dans une perspective à moyen terme, elle a fait valoir que ce groupe avait jugé préférable d'éviter le débat sur la suppression éventuelle d'un niveau d'administration ou le regroupement des régions.

**Mme Martine Buron** a considéré que la complexité étant une caractéristique incontournable de la décentralisation, il convenait de la prendre en compte non pas en procédant à une nouvelle répartition des compétences mais en promouvant une gestion des projets par plusieurs intervenants, par la voie contractuelle.

Puis **Mme Martine Buron** a abordé le rôle des différents acteurs.

En premier lieu, elle a rappelé le rôle joué par la Communauté européenne qui, à travers les fonds structurels, délimitait des zones prioritaires étendues auxquelles elle attribuait des crédits importants.

Concernant les régions, elle a fait valoir que leur taille constituait une spécificité propre à chaque pays et qu'il convenait d'encourager les formules souples de coopération interrégionale au niveau national ou européen.

Elle a estimé que les régions devraient être mieux associées à la réflexion du gouvernement et à l'élaboration de ses propositions en ce qui concerne la politique commu-

nautaire ainsi que dans la mise en oeuvre des fonds structurels.

Rappelant la création du comité des régions par le Traité de Maastricht, elle a néanmoins souligné les incertitudes qui demeuraient sur sa composition et sur son rôle.

**Mme Martine Buron** a alors fait observer que le fédéralisme n'était pas dans la tradition et la nature de la France mais que le Sénat semblait le mieux placé pour formuler des propositions dans le sens d'une meilleure association des collectivités locales.

Concernant le rôle des préfets, **Mme Martine Buron**, après avoir souhaité qu'ils puissent rester en poste pendant une durée plus longue, a jugé nécessaire une meilleure «fongibilité» de leurs moyens humains et financiers ainsi que la reconnaissance, à leur profit, d'une capacité de négociation autonome.

S'agissant des autres acteurs, **Mme Martine Buron** a rappelé qu'en application de la clause générale de compétences le territoire français était géré par chaque collectivité pour sa partie de territoire et qu'en conséquence, une spécialisation des compétences semblait difficile.

Elle a souligné la forte concurrence existant entre les départements et les régions auxquelles étaient reconnues une compétence théorique en matière d'aménagement du territoire.

Faisant observer que les moyens financiers des départements les conduisaient à intervenir dans le domaine de l'aménagement du territoire, elle a, en outre, relevé que des agglomérations disposant de budgets comparables à ceux des départements se posaient comme véritables interlocuteurs des départements et des régions.

**Mme Martine Buron** a, par ailleurs, considéré que les communautés de communes étant dotées d'une compétence obligatoire pour l'aménagement du territoire, elles devraient être les interlocuteurs directs des régions.

Elle a néanmoins souligné que se poserait alors le problème des départements qui, en raison de leurs moyens financiers avaient un poids important.

Enfin, elle a noté le rôle des organismes consultatifs tels que les comités économiques et sociaux régionaux ou d'autres structures tels que les comités de bassin.

Puis, **Mme Martine Buron** a fait état de plusieurs propositions formulées par le groupe «Décentralisation».

En premier lieu, elle a jugé nécessaire, pour les différentes collectivités, de définir des priorités en commun.

En second lieu, elle a suggéré de remplacer les financements croisés, actuellement réalisés aveuglément, par des financements conjoints sur des objectifs précis.

Jugeant souhaitable qu'un chef de file soit défini pour chaque projet, elle a néanmoins reconnu que les modalités de désignation de ce chef de file restaient à définir.

Abordant la question des moyens financiers, elle a jugé qu'une simplification serait nécessaire ainsi qu'une meilleure prise en compte de la fonction péréquatrice dans un Fonds national de péréquation.

Elle a, en outre, plaidé pour une plus grande lisibilité des finances locales, notamment par la mise en place d'une commission des comptes des collectivités locales.

**Mme Martine Buron** a enfin précisé que ni la question d'une modulation des aides économiques ni celle de la fiscalité locale n'avaient été abordées directement par le groupe «Décentralisation» même si certaines améliorations avaient été proposées.

**M. Jean François-Poncet, président**, après avoir relevé que le groupe «Décentralisation» n'avait proposé ni une modification des limites administratives ni une nouvelle répartition des compétences, a tout d'abord souhaité savoir si une contractualisation parallèle à celle des contrats de plan avait été envisagée.

Il s'est ensuite interrogé sur la pertinence d'un schéma national d'aménagement du territoire que devraient respecter les schémas régionaux, eux-mêmes constituant le cadre de l'action des communes et des départements.

En réponse, **Mme Martine Buron** a indiqué que la contractualisation devait être possible en dehors des contrats de plan.

Puis, elle a précisé que le groupe «Décentralisation» avait examiné les différentes compétences en annexe de son rapport et que le besoin d'un schéma d'aménagement au niveau régional ressortait de cette analyse.

Elle a, en outre, indiqué que lors des discussions au sein du groupe «Décentralisation» le constat du développement des communautés de communes et de villes ainsi que celui des régions avait conduit à envisager un dépérissement du département. Elle a néanmoins précisé qu'un consensus n'avait pas été dégagé sur ce sujet.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors fait valoir que le rôle de l'Etat et des régions pourrait être de définir une vision d'ensemble, elle-même inscrite dans une logique européenne.

**Mme Martine Buron**, convenant qu'une mission stratégique était souhaitable à ces différents niveaux, a noté que le problème portait sur la force contraignante de tels schémas d'aménagement.

Elle a fait état des directives territoriales envisagées par un récent projet de loi déposé par le précédent gouvernement mais a fait observer qu'il était très délicat d'imposer des contraintes aux acteurs privés.

Elle a, en outre, indiqué que le groupe «Décentralisation» avait été partagé sur la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire aux régions.

**M. Jean François-Poncet, président**, a, alors, rappelé que les Länder allemands possédaient un tel pouvoir réglementaire et que le système allemand admettait une hiérarchie entre les différents niveaux d'administration.

**M. Alain Vasselle**, regrettant que les différentes collectivités veuillent toutes agir dans un même domaine, a suggéré que les régions prennent en charge les équipements structurants et que les départements s'occupent de l'aménagement de l'espace rural.

Puis, constatant que les financements croisés ne donnaient pas toujours de bons résultats, il a proposé que l'Etat et la région financent chacun certaines opérations dans leur totalité.

**Mme Martine Buron** a fait observer qu'il était, dans certains domaines, difficile d'empêcher l'intervention de telle ou telle collectivité territoriale.

Reconnaissant que la compétence du département pour l'aménagement de l'espace rural serait logique, elle a néanmoins souligné que la région exerçait, elle-même, certaines compétences concernant l'espace rural, notamment en matière de tourisme et d'environnement.

Elle a, en outre, rappelé l'existence de contrats -tels que les contrats de pays- entre les régions et certaines communes.

Elle a, enfin, noté que, les départements et les régions répertoriant les actions subventionnables, les communes avaient tendance à rechercher des crédits auprès de l'une et l'autre collectivité.

Sur une observation de **M. Jean François-Poncet**, président, elle a précisé que le groupe «Décentralisation» proposait une concertation de différentes collectivités sur un projet donné.

**M. Fernand Tardy** a souligné que la région jouait un rôle appréciable dans la répartition des crédits et que cette fonction de solidarité régionale ne pourrait être assurée par les départements.

Il a, en outre, regretté l'insuffisante concertation entre les différentes réflexions menées en matière d'aménagement du territoire.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors souligné la pertinence du couple département-commune pour l'espace rural et le rôle nécessaire de la région pour la péréquation.

**M. Alain Vasselle**, approuvant cette répartition des rôles entre les collectivités territoriales, a fait observer qu'une clarification des compétences était nécessaire.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'appuyant à nouveau sur l'exemple allemand qui prévoit qu'aucun Land ne peut ni avoir des ressources fiscales inférieures à 95 % de la moyenne nationale ni conserver des ressources supérieures à 105 % de cette moyenne, a plaidé pour la définition d'une règle nationale simple et claire.

Il est néanmoins convenu que les financements croisés permettaient de vérifier la valeur de certains investissements.

**M. André Egu** s'est interrogé sur la justification d'un renforcement de l'Etat au niveau local et a relevé qu'il en résultait trop souvent une multiplication des commissions inutiles.

En réponse, **Mme Martine Buron** a précisé que le groupe «Décentralisation» n'avait pas souhaité voir renforcer les pouvoirs du préfet à l'égard des collectivités locales mais estimait qu'il serait utile de conférer davantage de prérogatives au préfet à l'égard des administrations d'Etat déconcentrées se trouvant placées sous son autorité.

Elle a conclu en soulignant qu'à son avis c'était l'action de l'Etat qui devait être rendue plus claire.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Pierre Lafitte, sénateur, président de la fondation Sophia-Antipolis**. Celui-ci a tout d'abord rappelé que l'expérience particulière d'aménagement de l'espace rural que constituait Sophia-Antipolis avait été engagée en postulant, il y a 25 ans, que le facteur prioritaire du développement économique serait la «matière grise» et non plus les matières premières ou le travail à bon marché.

Il a, de ce fait, estimé que le succès de Sophia-Antipolis (17.000 emplois directs et 40.000 emplois indirects en 1993) confirmait la pertinence de cette analyse : aujourd'hui les activités de ce technopole font vivre entre 200.000 et 250.000 personnes, soit 15 % de la population d'un département -les Alpes-Maritimes- où les traditions industrielles et de recherche étaient antérieurement faibles.

Soulignant qu'il existait en France une quarantaine de technopoles organisés, tantôt autour de villes, tantôt autour de pôles ruraux, **M. Pierre Laffitte** a fait valoir que de telles opérations avaient le mérite de mettre en place des «structures de développement liées à l'immatériel» et qu'en cela, elles pouvaient aider à la croissance d'entreprises situées à grande distance.

En effet, les consultants spécialisés qui sont installés sur ces sites ne travaillent pas uniquement avec leur environnement immédiat et peuvent prodiguer leurs conseils à des entrepreneurs exerçant leurs activités au loin, notamment en milieu rural. A cet égard, le développement des télécommunications donne une plus grande efficacité aux réseaux d'échange d'informations constitués autour des technopoles. En effet, d'une part, cela contribue à faciliter la circulation des informations au niveau international et, d'autre part, grâce au télétravail, cela favorise l'accès de petites entreprises disséminées sur le territoire à des réseaux de spécialistes pouvant leur apporter un soutien logistique à même d'assurer leur émergence sur le marché mondial.

Ainsi, en s'appuyant sur des réseaux de conseillers techniques, d'avocats, de directeurs d'hôpitaux et de banques construits à l'échelle planétaire autour des nouveaux moyens de communication, une petite firme française isolée dans un département rural mais ayant conçu, par exemple, un produit nouveau pourrait réussir à se faire connaître dans le monde entier et à y commercialiser ce produit.

Puis, **M. Pierre Laffitte** -qui préside par ailleurs la mission d'information sénatoriale sur la télévision éducative- a insisté sur le rôle que pourrait jouer cet outil dans la revitalisation de l'espace rural. Il a rappelé que beaucoup de pays se servent de la télévision à des fins éducatives (50 chaînes éducatives et 100 chaînes mixtes dans le monde). Il a souligné l'importance des sommes consacrées -dans notre pays- à l'éducation nationale et à la formation professionnelle : 450 milliards de francs en 1992, 600 milliards en 1996 selon les prévisions des experts du Plan. Il a indiqué que la télévision scolaire mise en place dans les années 60 avait «vieilli». Il a, de ce fait, regretté qu'en dépit de nombre de réalisations artisanales, aucune «industrie des programmes d'accès au savoir» n'existe actuellement en France alors qu'on assiste, dans d'autres pays, à d'importants regroupements allant dans ce sens.

Il a, en conséquence, estimé qu'il était nécessaire, pour la France et pour l'Europe, de se doter de sociétés d'édition de taille internationale dans le domaine des programmes éducatifs multimédia et qu'il convenait, à terme, d'imposer aux diffuseurs de programmes télévisés un certain nombre d'obligations en matière éducative car l'accès au savoir est, selon lui, devenu une «priorité démocratique» essentielle.

**M. Pierre Laffitte** a conclu son propos en considérant que l'ensemble des nouvelles technologies (fax, télématique, télévision) permettait désormais, en n'importe quel point du territoire, d'accéder «au savoir le plus complet» quelle que soit la forme de son expression (écrits, images, sons, données) grâce notamment au disque compact interactif et qu'il convenait maintenant de prendre les moyens pour que, demain, les programmes assurant cette diffusion sur le territoire national soient français et non pas étrangers.

**M. Jean François-Poncet, président**, se disant très intéressé par les perspectives offertes par les nouveaux réseaux de télécommunications aux petites entreprises du monde rural, a alors souhaité obtenir quelques précisions sur ces réseaux.

Il s'est également demandé s'il était envisageable de faire fabriquer des disques multimédia interactifs ailleurs que dans les grands centres urbains où se trouvent concentrés les meilleurs spécialistes car ceux-ci sont, naturellement, amenés à s'installer dans les endroits où ils peuvent avoir un grand nombre de relations favorisant l'exercice de leur métier et leur créativité.

S'agissant des réseaux, **M. Pierre Laffitte** lui a répondu en évoquant celui mis au point par l'ambassade de France à Washington à l'intention des résidents français aux Etats-Unis et en expliquant l'usage que faisaient des réseaux internationaux d'échange de données, les scientifiques installés à Sophia Antipolis. Puis, il a jugé que les progrès des télécommunications interactives devraient permettre de surmonter les obstacles s'opposant actuellement à l'installation de spécialistes de haut niveau dans les campagnes.

**M. René Trégouët, rapporteur de la mission commune d'information sur la télévision éducative**, a ensuite indiqué que les sociétés développées se trouvaient aujourd'hui à la veille du choc majeur qu'allait provoquer la rencontre de la télévision et de l'informatique.

Selon lui, les réseaux ouverts sont en train de se structurer au plan mondial et vont devenir un élément essentiel de l'aménagement du territoire. Il a toutefois estimé que, si l'on souhaitait favoriser l'installation d'ingénieurs de haut niveau dans le monde rural, il fallait non seulement leur garantir l'accès aux réseaux les plus performants, mais aussi leur assurer que leurs enfants pourraient y recevoir, également par l'intermédiaire de réseaux, les meilleurs programmes éducatifs.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors souhaité savoir à quel réseau il pouvait être intéressant de s'abonner pour une collectivité locale et **M. Fernand Tardy** s'est demandé s'il en existait en France.

En réponse, **M. René Trégouët** a fait savoir qu'il existait un annuaire mondial des réseaux décrivant les

spécialités de chacun d'entre eux et **M. Pierre Laffitte** a précisé qu'il avait demandé qu'on constitue à Sophia-Antipolis une structure similaire à «Compuserve», le grand réseau américain.

**M. Pierre Laffitte** a également expliqué à **M. Lucien Lanier** qui s'interrogeait à ce sujet, que des programmes informatiques sélectionnaient, pour chaque abonné d'un réseau ouvert, les messages de nature à l'intéresser, parmi tous ceux qui transitent sur un tel réseau. Pour ce faire, ces programmes assurent un tri à partir d'un index de mots-clefs décrivant les centres d'intérêt de l'abonné.

Puis, s'appuyant sur l'exemple de l'agropole qu'il a mis en place dans le département du Lot-et-Garonne, **M. Jean François-Poncet, président**, a souligné l'intérêt de tels réseaux. Il a notamment mis l'accent sur l'autonomie que ces réseaux étaient à même de conférer à de petites unités de développement implantées dans le monde rural et aujourd'hui très fortement dépendantes des centres universitaires des villes voisines.

Il a également répondu aux interrogations de **M. Lucien Lanier** qui s'inquiétait des moyens pouvant permettre de compléter un enseignement théorique à distance par un enseignement pratique.

Pour ce faire, **M. Jean François-Poncet, président**, a cité l'exemple du centre de télé-enseignement de Ville-neuve d'Asq, convenant au passage qu'en ce domaine le réseau «Numeris» n'offrait pas la même qualité de service qu'un réseau en fibre optique.

Sur ce dernier point, après que **M. René Tréguët** eut rapidement brossé les perspectives offertes par les recherches dans le domaine des réalités virtuelles, **M. Pierre Laffitte** a fait observer que les investissements en faveur de la fibre optique représentaient des sommes considérables. Aussi, en guise de conclusion, a-t-il estimé que, s'il était essentiel que l'information de haut niveau arrive partout, il convenait, dans un premier temps, d'utiliser les outils déjà disponibles -et très efficaces dans la

plupart des cas- («Numeris», récepteurs d'émission des satellites de communication) avant de chercher à en installer de nouveaux.

**Mercredi 2 juin 1993- Présidence de M. Jean François-Poncet, président** - La mission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. François Paour, président de la Fédération nationale des maires ruraux.**

A titre liminaire, **M. François Paour** a indiqué qu'il avait été chargé d'une mission de réflexion sur l'aménagement du territoire au sein de l'Association des maires de France et que le congrès des maires, à l'automne prochain, aurait pour thème l'aménagement du territoire.

Puis, **M. François Paour** a repris à son compte le double constat du «naufrage» du territoire et de la politique d'aménagement du territoire.

Après être convenu que le sort des villes et des campagnes était étroitement lié, il a estimé qu'il s'agissait de choisir un modèle français d'aménagement de l'espace.

Jugeant que la crise de l'espace national était sans précédent et affectait tous les citoyens, **M. François Paour** a, par ailleurs, estimé qu'elle était à l'origine du problème des banlieues.

Il a, en outre, rappelé l'influence des migrations internes au territoire national et des migrations externes en provenance d'Etats de l'ancien empire.

Soulignant le coût de l'occupation de 20 % du territoire par 80 % de la population, il a fait observer, à partir d'une étude réalisée par M. Roland Hureau («Un avenir pour le monde rural»), que le minimum des coûts collectifs était atteint dans les petites agglomérations et que ces coûts s'accroissaient, au contraire, à proportion de la taille de l'agglomération.

Il a indiqué que ce constat était confirmé par un sondage récent réalisé à la demande de sa Fédération sur l'image du milieu rural auprès des citoyens.

**M. François Paour** a alors noté, s'appuyant sur les résultats du dernier recensement qui mettaient en évidence un accroissement de la population des zones rurales ainsi que la diversification des activités professionnelles de cette population, que le milieu rural pouvait avoir un avenir.

Après avoir décrit les trois phénomènes récemment observés de «métropolisation», «thalassotropisme» et «rurbanisation», il a jugé que les maires ruraux devaient désormais répondre à des besoins comparables à ceux des cités avec des moyens inchangés.

Puis, soulignant qu'un catalogue de mesures ne suffirait pas à la reconquête du territoire, il a fait valoir que celle-ci devrait résulter d'un choix économique et d'un choix de société.

Il a fait observer que, soit l'urbanisation se poursuivrait dans les années à venir et qu'il en résulterait une nouvelle civilisation dans laquelle le couple ville-campagne disparaîtrait et le rural profond serait abandonné, soit une politique volontaire de l'Etat et des collectivités territoriales chercherait à mettre en place des réseaux d'activités économiques et sociales, une synergie par un échange de services et de formations et une fertilisation croisée des territoires.

**M. François Paour** a également relevé l'évolution de la coopération intercommunale, à la suite de la loi du 6 février 1992 et d'une coopération technique vers une définition stratégique de l'espace.

Il a souhaité le développement d'alliances entre collectivités n'ayant pas la même dimension, relevant notamment qu'il convenait de «greffer» le monde rural sur un réseau de villes.

Puis **M. François Paour** a jugé nécessaire une adaptation des moyens aux choix politiques.

S'agissant, en premier lieu, des finances locales, il a souhaité un rééquilibrage de la dotation globale de fonctionnement.

En ce qui concerne, en second lieu, les services publics en milieu rural, tout en admettant que le moratoire des fermetures de services publics récemment décidé par le Gouvernement était une bonne mesure, il a relevé que son application concrète pouvait poser certains problèmes.

De même, il a indiqué que le maintien des écoles en milieu rural n'aurait pas l'effet escompté s'il s'accompagnait de la fermeture de classes.

Il a en outre souhaité que la Poste puisse collecter de l'épargne de proximité.

Abordant ensuite les problèmes du logement, il a fait observer que le manque de logements sociaux et de logements locatifs constituait l'un des handicaps principaux du milieu rural.

Il a regretté que les opérations d'amélioration de l'habitat en milieu rural soient réalisées dans une optique citadine qui conduisait à encourager la création de petits logements.

En ce qui concerne les problèmes de l'agriculture, après avoir fait valoir que le monde rural ne pouvait pas exister sans agriculture, il a souhaité la définition par département d'un nombre d'exploitations minimum.

Soulignant, en outre, l'intérêt de la pluriactivité, qui concernerait 171.000 personnes, il a plaidé pour une compensation des régimes sociaux.

**M. François Paour** a alors estimé que seul l'Etat était en mesure de renverser les tendances actuelles en définissant les éléments structurants d'une politique d'aménagement du territoire et en clarifiant le rôle respectif des départements et des régions. Il a souhaité que les prochains contrats de plan comprennent un volet consacré à l'aménagement du territoire.

Puis **M. François Paour** a défini trois signes qui devraient être donnés au monde rural.

En ce qui concerne la fermeture des services publics, il a relevé que les commissions départementales n'avaient pas été mises en place dans tous les départements et que, là où elles existaient, elles n'étaient pas toujours réunies. Il a souhaité, en outre, que leur composition soit révisée.

S'agissant de la DGF, il a proposé qu'à l'intérieur de la dotation de base, la modulation du coefficient de 1 à 5 soit supprimée.

En outre, il a estimé que, dans les régions comprises dans l'objectif 5b de la Communauté européenne, les agriculteurs en difficulté devraient être exonérés de la taxe sur le foncier non bâti.

Il a rappelé, par ailleurs, qu'au Canada était appliquée la notion d'équité territoriale dont résultait le principe «à handicaps inégaux, avantages inégaux».

**M. François Paour** a, ensuite, fait observer que certaines mesures ponctuelles pourraient être adoptées telles que la création de métiers d'attente et de fermes-relais pour l'agriculture, un statut de la pluriactivité et une transparence financière pour le commerce.

Après une observation de **M. François Gerbaud**, il s'est interrogé sur l'opportunité de consentir des avantages fiscaux à la grande distribution pour la diffusion de produits locaux.

Il a, en outre, souhaité la mise en place d'un observatoire du monde rural, un élargissement des missions de l'école rurale à la formation des adultes, une revalorisation de la fonction d'instituteur, un délai suffisant préalable à la fermeture des écoles pour permettre un regroupement pédagogique et enfin, le maintien des subdivisions de l'équipement en milieu rural.

Il s'est, par ailleurs, étonné que les problèmes de la ville ne soient pas traités, au niveau ministériel, avec ceux de l'aménagement du territoire.

Après les interventions de **MM. Jean François-Poncet, président** et de **M. François Gerbaud, M. François Paour** a rappelé que, dans le domaine de l'équipement, de nombreuses communes rurales avaient passé des contrats avec les services de l'Etat et qu'elles rencontreraient des difficultés si elles devaient s'adresser désormais à des services situés au niveau de l'arrondissement ou du chef-lieu du département.

Puis, il a souhaité que les incitations financières portent sur la rénovation de l'habitat rural de préférence à de nouvelles constructions.

En ce qui concerne la TVA, il s'est demandé s'il ne serait pas souhaitable de la supprimer pour les investissements des collectivités locales.

Rappelant, par ailleurs, que l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983 prévoyait la participation des communes de résidence aux charges scolaires des communes d'accueil, il a souligné les abus constatés dans les contributions qui étaient imposées.

Il a en outre souhaité la suppression de certains seuils, notamment en ce qui concerne la taxe professionnelle.

Puis, concluant son propos, **M. François Paour** a craint qu'une loi-cadre sur l'aménagement du territoire ne conduise à de très difficiles discussions comparables à celles qui avaient précédé l'adoption de la loi du 6 février 1992.

Relevant que la définition du contenu de cette loi pourrait soulever de réelles difficultés, il a suggéré qu'on lui préfère le développement d'expériences locales sur la base d'engagements contractuels.

Rappelant, en outre, la diversité du monde rural, il a estimé que cette diversité ne plaidait pas pour une vision unique et centralisée et a réaffirmé que l'aménagement du territoire devait être conçu à partir du niveau local.

Il a conclu en formant le voeu que le monde rural ne tombe pas dans «l'assistanat» et prenne en charge son destin.

**M. Fernand Tardy** a alors relevé que la présence d'une petite ville était favorable au développement rural dans un rayon de quinze kilomètres.

Il a, en outre, contesté l'idée selon laquelle les personnes qui quittaient les villes pour s'installer en milieu rural chercheraient des conditions de vie citadines.

S'agissant de l'intercommunalité, il a estimé que les communes rurales avaient tout intérêt à s'associer avec une ville mais que la fiscalité constituait, dans cette perspective, un obstacle réel.

**M. Fernand Tardy** a, par ailleurs, regretté que les commissions départementales des services publics n'aient pas de réel pouvoir de décision.

Enfin, après avoir estimé que les zones en difficulté devaient bénéficier d'un traitement spécifique, il a souhaité que les subdivisions de l'équipement en milieu rural bénéficient de moyens accrus.

**M. Louis Moinard**, a également relevé les problèmes rencontrés par les communes rurales en ce qui concerne les logements sociaux, et fait valoir que les suppressions de postes en milieu rural étaient d'autant plus fréquentes qu'elles concernaient peu de monde et étaient donc, politiquement, plus faciles à mettre en oeuvre.

**M. François Gerbaud**, après avoir, pour sa part, jugé nécessaire d'éviter de conférer un caractère contraignant à l'intercommunalité, a souligné le risque d'une «hégémonie» du chef-lieu de canton.

Par ailleurs, tout en soulignant l'utilité d'un recensement des initiatives locales, il a souhaité qu'une loi de programmation donne une impulsion à l'aménagement du territoire, arrête des principes financiers et encadre la ruralité.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a également considéré comme indispensable une loi-cadre qui permettrait de regrouper des actions jusqu'à présent dispersées.

Il a, en outre, exprimé sa réticence quant à une éventuelle défiscalisation au profit des grandes surfaces de distribution vendant des produits locaux.

En réponse à ces observations, **M. François Paour**, bien que craignant qu'une éventuelle loi-cadre ne traite pas le territoire sur les mêmes critères, a néanmoins admis qu'elle pourrait avoir un effet de relance de l'aménagement du territoire.

Concernant, en second lieu, le phénomène de «rurbanisation», il a jugé que l'évolution du mode de vie des ruraux dans un sens comparable à celui observé dans les métropoles, était réelle.

Pour ce qui est de l'intercommunalité, après avoir reconnu que la fiscalité pouvait être un obstacle au regroupement du chef-lieu de canton avec des petites communes, il a considéré qu'une dotation de solidarité pouvait être instituée au sein de la structure de coopération.

S'agissant de la fermeture des services publics, il a regretté le cloisonnement des administrations et plaidé pour que le préfet puisse imposer son point de vue aux administrations concernées.

En ce qui concerne les subdivisions de l'équipement, il a souhaité que les surcoûts de leur intervention en milieu rural soient pris en charge de la même façon que dans les villes.

Enfin, concernant le logement, après avoir relevé que la mobilité des populations posait un problème pour l'acquisition de logements, il a proposé la création d'une société civile immobilière à l'échelle du territoire national qui permettrait la souscription d'actions pouvant être cédées en cas de départ anticipé.

La mission a ensuite procédé à l'**audition du Docteur Michel Martin, président du Rassemblement**

**pour une éco-société**, et d'une délégation de cette association.

**M. Michel Martin** a introduit son propos en rappelant que son association était née au Sénat à l'initiative de M. Jacques Pelletier. Il a indiqué que le projet de société du Rassemblement était un «humanisme vert» pour lequel la notion de territoire est fondamentale, à la fois dans sa composante spatiale, qui est le propre des êtres les plus évolués, et dans sa composante culturelle, qui est le propre de l'homme.

Il a ensuite énoncé les quatre principes d'une éco-société : la protection de la nature, la liberté et la responsabilité du citoyen, une recherche scientifique adaptée, une éthique spécifique.

**M. Michel Martin** a ensuite choisi de développer trois parties : les principes de l'aménagement du territoire dans une éco-société, les structures pertinentes et les priorités.

**M. Michel Martin** a dégagé quatre principes. Tout d'abord, le principe de «précaution» : il a considéré que l'excès de précipitation était à l'origine des erreurs d'aménagement. En second lieu, la protection des milieux naturels : il faut, selon lui, donner une valeur écologique à un territoire avant d'effectuer des transformations. En troisième lieu, la responsabilité du citoyen : celui-ci doit être associé. Enfin la cohérence territoriale : l'intercommunalité et la région sont, pour le Rassemblement pour une éco-société, les lieux les plus pertinents en la matière.

Quant aux structures, **M. Michel Martin** a considéré que la complexité des niveaux de décision était un frein à la réussite des projets. Il lui a semblé qu'il fallait privilégier, au niveau local, des «collèges cantonaux», les conseils de région et les citoyens ; au niveau national, des «collèges ministériels» et des «grands conseils» (économique et social, de sécurité, scientifique et technique, culturel) ; au niveau international : la CEE et les régions autour des DOM-TOM.

Parmi les priorités, **M. Michel Martin** a, en premier lieu, considéré comme impératif de bien doter le territoire en moyens de transport et de télécommunications. Le rail lui paraît fortement préférable à la route.

Ensuite, **M. Michel Martin** a abordé la question des ressources : l'agriculture est primordiale ; l'énergie est essentielle et il faut favoriser les bio-carburants. Il faut accroître les potentialités d'accueil des régions pour faire face à l'afflux massif et prévisible de pauvres et de marginaux en France et venant de l'étranger. La troisième priorité lui paraît être la protection et la «défense du territoire» et l'environnement.

Pour conclure son exposé, **M. Michel Martin** a soumis six mesures à l'appréciation de la mission : intégrer la valeur écologique du sol ; renforcer les précautions par des études d'impact ; faire des régions les maîtres d'oeuvre de l'aménagement du territoire ; donner la priorité au réseau ferré de transports ; donner la priorité à une agriculture restructurée ; définir des plans d'autonomie régionale en créant des «Samu de l'environnement».

**MM. François Gerbaud, Gérard Larcher, rapporteur, Jean Huchon, rapporteur, André Egu, Louis Moinard, et Fernand Tardy** sont successivement intervenus.

Ils ont notamment fait valoir qu'il ne leur paraissait pas possible d'abandonner la construction de routes sans favoriser la désertification ; qu'il ne fallait pas négliger le rôle propre du département, que l'écologie ne doit pas aller à l'encontre du développement ; que les associations ne doivent pas, en démocratie, prendre le pas sur les élus.

**M. Michel Martin** a alors répondu que le modèle présent de développement ne lui paraissait pas bon car il ne tient pas suffisamment compte des contraintes de l'écologie scientifique. Il a admis qu'il n'était pas question de supprimer le département d'un seul coup, mais d'avoir une démarche pragmatique. Il lui a paru qu'il ne fallait pas opposer élus et associations, les premiers conservant le

pouvoir et les secondes restant le vivier de l'expression. Sur l'agriculture, il a considéré qu'il fallait revenir aux racines : l'harmonie entre le paysan, l'eau qu'il ne faut pas gaspiller, et la terre qu'il faut préserver. Enfin, il a considéré que la priorité donnée au rail n'était pas incompatible avec un réseau routier de desserte.

**M. Michel Fléchaire**, membre du Rassemblement pour une éco-société, est ensuite intervenu à propos des bio-carburants, dont la nocivité éventuelle avait été mise en avant par un membre du bureau de l'environnement de Berlin. Il a expliqué que cette information avait été manipulée et que les bio-carburants ne sont pas plus polluants que les hydrocarbures. L'intérêt des bio-carburants serait à la fois de produire un carburant plus propre et de maintenir une agriculture active. Il a paru à **M. Michel Fléchaire** que les ressources françaises en la matière pourraient être considérables si la recherche était moins atomisée.

**M. Noël Perrra**, également membre du Rassemblement pour une éco-société, a pris la parole à son tour à propos de l'agriculture biologique. Il a expliqué que cette agriculture peu coûteuse et respectueuse de l'environnement bénéficiait d'une demande supérieure à l'offre et qu'elle ne recevait aucune subvention. Il s'est alors interrogé sur la politique européenne en la matière, rappelant, par exemple, que les fraises espagnoles bénéficient de 80 % de subventions et arrivent ensuite sur le marché français à la moitié du prix des fraises françaises.

Invité à prendre la parole par **M. Jean François-Poncet**, président, **M. André Holleaux**, conseiller d'Etat et membre du Rassemblement pour une éco-société, est convenu qu'il ne fallait pas opposer le département et la région. Il a fait état d'études scientifiques relatives à l'aptitude des sols, et pensé qu'à l'avenir les plans d'occupation des sols devraient en tenir compte. Il a estimé que les citoyens sont insuffisamment associés aux grands projets d'infrastructures. Il a préconisé, pour y remédier, la tenue d'auditions publiques.

Il a enfin expliqué que son opposition au schéma directeur d'aménagement urbain de l'Ile-de-France venait du principe discutable de «suprématie» de la région parisienne qui avait, selon lui, présidé à son élaboration.

**M. Jean François-Poncet, président**, a, pour conclure, estimé que les sénateurs pouvaient se sentir proches de certaines notions avancées par les intervenants, mais que d'autres avaient été oubliées, que certaines étaient erronées et d'autres encore «séduisantes mais vagues».

Dans la première catégorie, il a classé : le caractère fondamental du territoire ; la notion de précaution ; la préférence pour le réseau ferré ; l'intérêt des bio-carburants, de l'agrobiologie et de la recherche scientifique ; et l'importance des télécommunications.

Il a, en second lieu, regretté l'absence de deux points importants dans le discours des intervenants : le problème de la concentration des hommes et activités en Ile-de-France, et le problème central de l'emploi.

Dans la troisième catégorie, il a classé l'opinion du Rassemblement sur le département, jugeant que si la région était une collectivité d'avenir, le département lui paraissait le plus adapté pour l'action dans le domaine de l'environnement et pour l'espace rural. L'exiguïté des communes françaises lui est apparue comme appelant, d'une certaine façon, le rôle fédérateur du département. Il a également considéré que les positions des intervenants étaient un peu trop catégoriques à propos de la route.

Enfin, il a jugé un peu vagues les notions de «collège cantonal» et d'agriculture restructurée. Il a ajouté qu'il se méfiait du terme «scientifique» dont l'utilisation tend à faire taire les contradictions. Sur la question de la démocratie, il a rappelé que, si les associations ont leur place, il faut se défier du poids des préoccupations catégorielles et minoritaires.

**Jeudi 3 juin 1993 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président** .- La mission a procédé à l'audition de M. Pierre Georgini, directeur de l'école nouvelle d'ingénieurs en communication (ENIC). Il a tout d'abord indiqué qu'il souhaitait montrer, au cours de son exposé, que les nouvelles technologies de la communication permettaient, désormais, à des étudiants d'assister à un cours au moment où il est dispensé et de dialoguer directement avec le professeur qui l'assure, sans pour autant se trouver physiquement sur les lieux où ce cours est donné.

Puis, pour illustrer son propos, il a présenté le système d'enseignement à distance mis en oeuvre par l'ENIC (système Tuttelvisio).

Au sein de ce système, chaque «module de formation» est composé d'une mallette pédagogique comportant des cassettes vidéo de cours. Ces cours sont découpés en séquences de 20 minutes environ et associés à un polycopié et des exercices d'application, études ou simulation sur papier ou sur micro-ordinateur, ainsi qu'à des formules d'enseignement assisté par ordinateurs.

L'étudiant est en relation téléphonique avec un «tuteur» (spécialiste de la matière étudiée) et peut participer à des téléréunions avec les autres étudiants par télécopieur et par messagerie Minitel.

Tous les étudiants participent simultanément à des séances de cours, conférences, travaux dirigés ou travaux pratiques pouvant se dérouler in situ ou à distance par visioconférence.

Dans ce dernier cas, les participants peuvent se trouver dans des lieux différents, éloignés les uns des autres et à grande distance du local où exercent le tuteur, les conférenciers ou les professeurs. Ces lieux différents peuvent soit être les visiocentres ou des visiosalles qui équipent les entreprises s'étant abonnées à Tuttelvisio.

Le visiocentre est un centre de ressources technologiques regroupant, dans un même endroit, l'ensemble des

techniques permettant d'organiser des formations en local ou à distance.

Il est notamment composé d'un studio interactif de visio-enseignement ou «station professeur» qui est le poste de pilotage du système. Il permet l'émission de cours ou de conférences vers les différentes salles interactives de visio-enseignement et l'animation de réunions ou de débats. Il assure la gestion interactive des émissions : les caméras, pilotées à distance par ordinateur, réalisent automatiquement des gros plans sur les personnes ayant demandé et obtenu la parole, pour les rendre parfaitement visibles et audibles par le professeur et tous les autres groupes distants. Ces «stations professeurs» permettent, en outre, la fabrication par les enseignants des cours enregistrés.

Par ailleurs, en dehors des travaux collectifs, chaque étudiant peut utiliser une station individuelle d'autoformation installée soit dans l'entreprise, soit à son domicile, soit encore dans un centre de ressource distant de l'école.

Cette station est composée d'un magnétoscope, d'un téléviseur, d'un micro-ordinateur équipé d'une carte d'émulation Minitel, d'un télécopieur et d'un téléphone.

Elle permet de visionner des cours, de réaliser des exercices, des tests et d'entrer en relation avec le tuteur. Cette relation peut être établie en direct par télérencontres téléphoniques ou visioconférences. Elle peut aussi s'effectuer en différé soit par télécopieur (pour des corrigés d'exercices, des compléments bibliographiques ou des demandes d'explications détaillées et les réponses du tuteur ou des compléments bibliographiques), soit par messagerie Minitel (pour des requêtes brèves, des demandes de corrigés ou de documents complémentaires, des relations avec les autres étudiants), soit, enfin, par transfert de fichiers (pour les échanges de programmes informatiques et les documents de taille importante).

L'ensemble du système d'enseignement de l'ENIC est organisé autour du réseau «Numéris» de France Télécom.

A ce sujet, **M. Pierre Georgini** a estimé que la capacité de ce réseau à transférer indifféremment le son, le texte, l'image fixe, l'image animée et les données ouvre la voie à une infinité d'applications éducatives.

Il a ensuite exposé les caractéristiques des différentes formes d'organisation de l'enseignement à distance. Il a ainsi distingué un modèle centralisé (caractérisé par une réunion des moyens de production et une délocalisation des stations individuelles d'autoformation), un modèle décentralisé reposant sur un réseau «d'entités franchisées», qui proposent les mêmes programmes mais disposent d'une autonomie dans leur mise en oeuvre sur le plan local, un modèle coopératif où des institutions indépendantes se fédèrent pour partager la production des supports de cours, tout en conservant une complète autonomie pour leur utilisation et la délivrance des diplômes et, enfin, le modèle «ouvert» -proposé par Michel Serres mais qui ne connaît pas encore d'application concrète- dans lequel toutes les activités (production, diffusion, assistance à l'apprentissage...) sont complètement décentralisées.

Le directeur de l'ENIC a également analysé les raisons expliquant, selon lui, qu'en France, un ensemble universitaire n'est considéré comme viable que s'il regroupe un nombre très élevé d'étudiants. Il a jugé que la cause essentielle de cet a priori résidait dans le fait, d'une part, que chaque laboratoire de recherche universitaire visait à disposer du «vivier le plus important d'étudiants» pour pouvoir constituer ses effectifs «d'élèves-chercheurs» et que, d'autre part, la quantité des postes d'enseignants permettant de s'assurer du concours des meilleurs chercheurs dépendait de la quantité d'étudiants dans la filière correspondante.

Il a toutefois estimé que la mise en réseau des compétences, grâce aux nouveaux moyens de télécommunications, pouvait être de nature à s'opposer à cette logique d'augmentation exponentielle de la taille des universités. Ainsi, l'organisation d'une «université multipolaire» structurée en réseau à l'échelle française ou européenne lui est

apparue pouvoir assurer, à terme, une «meilleure dispersion de l'intelligence» sur le territoire.

Il a conclu son propos en considérant que l'avance française dans le domaine des technologies de la communication permettait de penser que la création d'une telle université était possible, tant sur le plan technique que pédagogique mais que l'essentiel était de savoir s'il existait une réelle volonté collective de modifier les «rapports aux savoirs et à leur acquisition».

**M. Jean François-Poncet, président,** a alors demandé quelles étaient les raisons qui avaient conduit l'ENIC à choisir «Numeris» et non les transmissions par satellite comme support de diffusion de ses programmes d'enseignement, alors que les images transmises par «Numeris» étaient de moindre qualité.

**M. Pierre Georgini** lui a répondu que les transmissions par satellites ne permettaient pas, actuellement, les échanges interactifs entre le professeur et ses étudiants et que, dans une telle hypothèse, si l'on souhaitait conserver le caractère interactif de l'enseignement, il fallait compléter la liaison par satellite d'un système de communication terrestre. Il a précisé que le satellite, outil de diffusion de masse, présentait, par ailleurs, un coût trop élevé pour des opérations d'envergure limitée. Citant l'exemple de «l'Open University» britannique qui fait de l'enseignement à distance depuis 20 ans en s'appuyant sur le réseau postal, il a, en outre, indiqué que, pour assurer la viabilité d'un système de télé-enseignement, il fallait résister à la tentation de «l'inflation technologique».

**M. Fernand Tardy** a ensuite souhaité savoir à quel coût un système de télé-enseignement pouvait être mis en place.

En réponse, **M. Pierre Georgini** l'a informé que la réalisation d'un visiocentre de l'ENIC supposait un investissement à environ un million de francs et que, charges patronales comprises, un enseignant dispensant 200 heures de cours par an revenait à 450.000 francs. Il a

ajouté que les ventes de cours sur cassettes vidéo permettaient un amortissement relativement rapide de ces frais.

Puis, il a expliqué, en réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, que les principales résistances à l'introduction du télé-enseignement en France trouvaient leurs racines dans le statut des personnels enseignants et dans les craintes de ceux-ci de voir de telles techniques restreindre le nombre de postes qui leur sont offerts.

Il a également souligné que ce type d'enseignement, plus que d'autres, imposait «l'excellence des prestations» et créait aussi une forme évidente de concurrence entre les professeurs.

En réponse à des interrogations de **M. Jean François-Poncet, président**, et **Fernand Tardy**, il a précisé que l'ENIC disposait déjà de quatre centres de visioconférence et les utilisait exclusivement à des fins de formation continue de salariés d'entreprises.

Enfin, quoique **M. Jean François-Poncet, président**, ait émis des réserves à ce sujet, **M. Pierre Georgini** a insisté sur la nécessité de développer un système universitaire de télé-enseignement hors des cadres établis, soulignant que, d'ores et déjà, la concurrence internationale s'aiguissait dans ce domaine et qu'elle s'accroîtrait encore dans les années à venir en raison de l'irruption massive que les techniques audiovisuelles allaient faire dans les entreprises.

## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA TELEVISION EDUCATIVE

**Mercredi 2 juin 1993 - Présidence de M. Pierre Laffitte, président.** La mission a tout d'abord procédé à l'audition de Mme Claire Poinignon, chargée de mission au département «Programmes universitaires européens de la Sept».

**M. Pierre Laffitte, président,** a souhaité d'entrée avoir quelques précisions sur la participation de la Sept au programme communautaire DELTA.

**Mme Claire Poinignon,** a préalablement indiqué que le programme DELTA, qui vise à promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et des télécommunications dans l'enseignement, était relativement riche, bien doté par Bruxelles. Dans ce cadre, la Sept participe au projet Multimédia Teleschool (MTS), diffusé depuis fin octobre sur un canal satellite (TDF1) proposé par Arte, qui offre au personnel de grandes entreprises européennes des cours d'anglais dans les secteurs de la banque et des télécommunications. Plus récemment, un programme en français sur les questions agroalimentaires est diffusé à destination des techniciens supérieurs. Les réseaux câblés reprennent d'eux-mêmes ces programmes, même si fort peu de publicité a été faite pour ce projet dans lequel la Sept n'a pas de responsabilités éditoriales, le producteur étant Berlitz-Allemagne.

**M. René Trégoût, rapporteur,** a souhaité savoir en quoi consistait exactement l'interactivité de MTS/ DELTA.

**Mme Claire Poinignon** a précisé que dans un premier temps il s'agissait d'un système de conférence assistée par ordinateur et couplée à des fax, que dans un

deuxième temps le visiophone avait été introduit pour les cours agro-alimentaires, et enfin qu'à la fin octobre le studio de Strasbourg serait équipé par France Telecom du réseau Numéris et de deux Codex, qui permettraient un retour imageson.

**M. Pierre Laffitte, président,** s'est étonné des délais nécessaires à France Telecom pour effectuer le raccordement à Numeris et a estimé que cette lenteur, d'autant plus irritante qu'elle contraste avec les pratiques américaines ou japonaises, reflétait bien l'absence de prise de conscience en France des pertes financières liées à ce genre de retards.

**Mme Claire Poinsignon** a répondu qu'elle déplorait également cette lenteur, mais que celle-ci s'expliquait aussi par la lourdeur du projet, par les problèmes administratifs de financement, ainsi que par la configuration bien particulière du studio de Strasbourg.

Elle a ajouté que cependant on ne chômait pas d'une phase à l'autre du projet et que, par exemple, un séminaire avait réuni la semaine précédente toutes les parties concernées pour une évaluation très critique de la première phase. Elle a, enfin, indiqué que toutes ces questions étaient très nouvelles pour Berlitz, qui est d'ores et déjà l'un des opérateurs privés en Europe les plus impliqués dans l'enseignement à distance.

**M. Pierre Laffitte, président,** s'est enquis du rôle exact de la Sept dans MTS/ DELTA.

**Mme Claire Poinsignon** a indiqué que le rôle de la Sept était surtout de faciliter les choses par un rôle concret de négociation des accords, phase par phase. Elle a estimé que l'intérêt pour sa chaîne consistait dans l'acquisition d'un savoirfaire pour un projet plus ambitieux.

**M. Pierre Laffitte, président,** a demandé combien de personnes seraient ainsi formées et si la Sept était disposée à faire part de son expérience en France.

**Mme Claire Poinsignon** a répondu qu'une vingtaine de personnes avaient été formées au sein de la SEME Medias, filiale d'Arte spécialisée en la matière, et que bien sûr la Sept était disposée à s'associer à toute initiative française éventuelle.

**M. René Trégouët**, rapporteur, a souhaité connaître l'ordre de grandeur du budget de MTS/DELTA.

**Mme Claire Poinsignon** a mentionné le chiffre de 70.000 francs par émission d'une heure avancé par Berlitz, qui intègre probablement les frais de production. Elle a justifié ce coût important par le caractère encore expérimental des émissions. Elle a estimé la part de la prestation technique relevant de la Sept Arte à 45.000 francs seulement, grâce à des coûts de diffusion modiques de l'ordre de 2.500 francs par heure.

**M. René Trégouët**, rapporteur, a observé qu'il n'était pas certain que ces coûts de diffusion resteraient aussi bas à l'avenir, et que leur modicité devait beaucoup à la situation particulière de TDF1.

**Mme Claire Poinsignon** a remarqué que TDF1 présentait surtout l'avantage de couvrir toute l'Europe et que cela était particulièrement intéressant pour le projet Tempus, à destination des étudiants d'Europe de l'Est. Elle a indiqué que pour Tempus, la Sept s'était appuyée sur des partenariats interuniversitaires préexistants et avait accordé aux universités un droit de regard sur le scénario, ainsi qu'une possibilité de contrôle au stade du prémontage. Elle a souligné combien il était important dans le domaine éducatif, d'accorder une certaine autonomie aux universitaires afin d'éviter tout conflit.

**Mme Claire Poinsignon** a ensuite présenté un troisième projet, «La carte de l'innovation», visant à introduire les technologies dans les PMEPMI. Le scénario a été élaboré par le vidéoscope de Nancy, qui est l'un des centres audiovisuels universitaires parmi les plus performants, tandis qu'une équipe franco-italienne a écrit l'ouvrage «La conduite de l'innovation», en faisant un gros

effort sur l'accessibilité. Il s'agit d'un livre complémentaire, édité par Economica, et non pas d'un livresupport.

En réponse à une question de **M. Pierre Laffitte, président**, **Mme Claire Poinsignon** a indiqué que des «cobayes» avaient été consultés, dont les réactions avaient montré la nécessité de s'en tenir à un langage accessible. Elle a ajouté que les PMI françaises et italiennes qui apporteront leur expérience pour ce projet avaient été très soigneusement sélectionnées.

**M. René Trégouët, rapporteur**, s'est inquiété des risques d'obsolescence rapide d'une matière aussi périssable que l'innovation technologique.

**Mme Claire Poinsignon** a fait valoir que la forme retenue d'études de cas portant sur les méthodes veillirait moins vite que le contenu proprement dit.

En réponse à une question de **M. Pierre Laffitte, président**, **Mme Claire Poinsignon** a indiqué que le budget de ce projet était de 16 millions de francs pour un objectif de 5.000 participants français et italiens, inscrits pour 100 heures chacun, soit un coût horaire de 35 francs, à comparer avec une moyenne de 25 francs par heure de formation.

Elle a remarqué qu'un partenariat européen de ce type entraînait un surcoût de 30% environ avant de permettre toute économie d'échelle.

A la demande de **M. Pierre Laffitte, président**, **Mme Claire Poinsignon** a alors détaillé les apports de la Communauté européenne : 2 millions de francs dans le cadre du programme COMETT auxquels s'ajoutent 2 millions de francs dans le cadre du programme EUROFORM, de la région Lorraine : 500.000 francs, de la région Picardie : 1 million de francs, du ministère du travail et de la formation professionnelle : 1,7 million de francs. Le reste est autofinancé sur fonds propres par les diverses parties

prenantes : vidéoscope, la Sept, l'université de technologie de Compiègne, ...

**M. René Trégouët, rapporteur**, a souhaité connaître le cadre juridique dans lequel s'inscrivait le projet.

**Mme Claire Poinsignon** a indiqué qu'il ne s'agissait pas d'un GIE, mais d'une série de conventions bilatérales organisées autour de la Sept, les recettes étant réparties au prorata des fonds propres.

**M. Pierre Laffitte, président**, a enfin souhaité avoir des précisions sur le projet «Marché et organisation économique».

**Mme Claire Poinsignon** a précisé que ce projet s'inscrivait dans le cadre du programme communautaire Tempus et associait trois universités d'Europe occidentale à douze universités d'Europe centrale, à savoir 8 polonaises, 2 hongroises, 1 tchèque et 1 slovaque. Il devrait s'agir de documents de 13 minutes fondés sur des études de cas, qui seraient donnés aux télévisions de l'Est, à charge pour elles de les intégrer dans un magazine ou un débat.

En réponse à une question de **M. Pierre Laffitte, président**, **Mme Claire Poinsignon** a évalué le budget de «Marché et organisation économique» à 14 millions de francs, dont 7 millions de francs pour la part strictement audiovisuelle. Elle a indiqué que Tempus lui allouait 2,4 millions de francs, mais à condition que cette somme profite exclusivement aux universités de l'Est, et pas à l'industrie de programmes de l'Ouest. Elle a cependant estimé que 700.000 francs lui suffiraient pour lancer d'urgence la phase d'écriture et de conception, le reste suivant naturellement.

**M. Pierre Laffitte** a estimé que cette somme devait être relativement aisée à trouver, et suggéré à **Mme Poinsignon** de s'adresser aux banques bien implantées en Europe de l'Est, ou même aux ambassades de France dans les pays concernés. Il a enfin demandé pourquoi la BERD

avait refusé de financer ce projet qui entraînait tout à fait dans ses compétences.

**Mme Claire Poinignon** a considéré qu'à l'égard de la BERD, l'erreur avait été de ne pas faire porter le projet par les Polonais, sous couvert du programme PHARE.

La mission a ensuite procédé à l'**audition de Mme Anita Rozenholc, chargée de mission aux nouvelles technologies de la DATAR.**

**Mme Anita Rozenholc** a tout d'abord rappelé que la DATAR avait lancé en 1990 un appel à projets pour la réalisation de projets innovants destinés à favoriser le développement et l'usage des réseaux et services issus des nouvelles techniques de communication. Elle a souligné que les projets soutenus par la DATAR dans le domaine de l'enseignement à distance avaient pour objectif essentiel le partage des ressources et des savoirs, très inégalement répartis sur le territoire, et la valorisation des technologies déjà en usage de telle sorte que la formation soit accessible sur tout le territoire.

**Mme Anita Rozenholc** a également tenu à préciser que la politique de l'aménagement du territoire, s'agissant de l'enseignement à distance, ne s'inscrivait ni dans une logique industrielle ni dans une logique institutionnelle, mais bien dans une logique d'usage et de service. Elle a également indiqué que le développement de l'enseignement à distance constituait un atout majeur pour les régions, alors même que ce marché tend de plus en plus à s'internationaliser.

**Mme Anita Rozenholc** a ensuite présenté les résultats de l'évaluation des expériences réalisées par la DATAR. Il ressort de ces expérimentations que trois groupes d'individus ont besoin de formation et d'information. Le premier et le second recouvrent des populations ciblées, qui sont respectivement concernées par la formation professionnelle continue et par les cycles de confé-

rences. Le troisième groupe représente le grand public, qui recherche essentiellement de l'information.

**Mme Anita Rozenholc** a alors décrit les expériences initiées par la DATAR sur le territoire français dans ces différents domaines.

En matière de formation professionnelle et de formation continue, **Mme Anita Rozenholc** a tenu à apporter les précisions suivantes :

la France est un des seuls pays à l'envisager sous la forme de production audiovisuelle, alors qu'à l'étranger le "live" est très fréquemment utilisé parce qu'il est moins coûteux ;

la DATAR a essayé d'implanter en France un millier d'antennes de satellite auprès des mairies, des bibliothèques, des gendarmeries, des chambres de commerce et de métiers, et des professions de santé. Ce réseau d'antennes de satellite aurait eu pour objet de répondre à des besoins immédiats de formation professionnelle permanente. Ce projet n'a malheureusement pas abouti, les ministères concernés et les collectivités locales n'étant pas encore assez motivés ;

le satellite paraît pourtant le mode de diffusion le plus approprié car d'une part, il est impératif que les professionnels reçoivent une information cryptée, d'autre part, le coût horaire de la transmission va considérablement diminuer avec l'introduction de la compression numérique des données.

S'agissant des cycles de conférences, **Mme Anita Rozenholc** a indiqué qu'une expérience était en cours d'élaboration avec le Collège de France à destination du monde scolaire et professionnel.

Enfin, concernant l'audiovisuel grand public, elle a précisé que la DATAR avait obtenu d'utiliser le réseau de FR3 la nuit, mais avec un paiement plein tarif, et avait développé un projet avec FR3-Aquitaine en direction des

370 collèges de la région, mais que la proposition de régionaliser "Continetales" n'avait pas été suivie par FR3.

**Mme Anita Rozenholc** a ensuite précisé que les expérimentations en matière de formation à distance étaient très nombreuses en France mais que leur généralisation s'avérait impossible du fait de blocages qui ne se posaient ni en termes techniques, ni en termes économiques. Elle a en effet indiqué que les blocages et les verrous à faire disparaître tenaient principalement :

à la législation actuelle sur les droits d'auteurs qui contraint à obtenir une dérogation pour enregistrer des programmes de l'audiovisuel public alors que l'autorisation devrait être automatique dès lors que ces enregistrements servent des missions de service public ;

aux règles de la comptabilité publique qui n'admettent pas que l'utilisation des nouvelles techniques fassent partie de la formation ;

à l'utilisation du 1 % patronal en matière de formation professionnelle ;

aux règles de validation des diplômes et aux modes d'attribution des financements publics (particulièrement pour les investissements de départ) ;

aux tarifications des réseaux, la France étant l'un des rares pays à ne pas pratiquer une tarification préférentielle pour la formation professionnelle.

En conclusion, **Mme Anita Rozenholc** a indiqué qu'il était indispensable que l'Etat assure la validation des expériences concrètes et démonstratives réalisées sur le territoire, notamment celles menées par la DATAR, et rappelé qu'il devait également veiller à mettre en place les moyens de leur généralisation en élaborant une politique cohérente pour l'ensemble des processus de formation à distance.

**M. Pierre Laffitte, président**, a estimé que s'il était nécessaire de modifier la législation actuelle pour donner son plein essor à la formation à distance, il fallait égale-

ment changer le comportement du monde universitaire français et sa notion du diplôme national.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a souligné qu'il existait une conjonction exceptionnelle des données technologiques et culturelles en matière de formation à distance, mais que le développement de celle-ci était également subordonné aux contraintes de la concurrence internationale.

**Mme Anita Rozenholc** a évoqué, à cet égard, la stratégie américaine en matière de télétravail, marché extrêmement prometteur. Elle a déploré qu'en France, les enseignants refusent généralement de considérer la formation comme une marchandise et que l'on ne parvienne pas à concevoir qu'un même produit éducatif puisse être tantôt gratuit et tantôt payant, selon les publics visés. Elle a également rappelé que dans ce domaine, la France était sollicitée par les pays de l'Est et du Maghreb et qu'il était important de pouvoir répondre à cette attente.

**M. Pierre Laffitte, président**, a souhaité savoir si dans le cadre des activités de la mission, la DATAR était prête à promouvoir des opérations pilotes au niveau régional. Il a également estimé que les blocages observés provenaient autant des services centraux du ministère de l'éducation nationale que des enseignants eux-mêmes. Enfin, il a souhaité avoir des précisions sur les opérations de sensibilisation et d'information menées en direction des zones en difficulté à la périphérie des villes.

S'agissant des opérations pilotes, **Mme Anita Rozenholc** a répondu que de nombreuses expérimentations avaient déjà été menées mais qu'elles avaient démontré l'existence de blocages rendant délicate leur généralisation. Concernant les actions en direction des populations défavorisées, elle a considéré que l'illettrisme de jeunes de 15 à 25 ans constituait un problème très particulier qui sortait du strict cadre de cette mission. Elle a estimé que, dans ce domaine, une aide sur le terrain était indispensable et que l'utilisation de l'ordinateur, sous un aspect

ludique, pouvait permettre à ces populations de surmonter leurs handicaps.

**M. René Trégouët, rapporteur**, pour sa part, a observé que la télévision constituait pour les populations défavorisées, encore plus que pour d'autres, le seul lien de culture avec le reste du monde et que des télévisions étrangères avaient mis en place des expériences de sensibilisation à la formation par le biais de flashes attractifs.

**Mme Anita Rozenholc** a indiqué qu'il semblait difficile d'atteindre efficacement les populations frappées d'illettrisme par le média télévisuel, dont elles se sentent exclues. En revanche, il serait possible de les "piéger" en diffusant des messages sur certains lieux (UNEDIC, dispensaires, arrêts de bus) et il serait souhaitable de rendre les jeunes en difficulté acteurs d'expériences de formation fondées sur les médias.

La mission a enfin procédé à l'audition de **Mme Maryvonne Perrichot, présidente du Syndicat des producteurs de programmes audiovisuels (S2PA)**, qui était venue accompagnée de **Mme Clémence Coppey, déléguée générale du S2PA**.

Dans un exposé introductif, **Mme Clémence Coppey** a présenté le S2PA. Il s'agit de l'une des deux organisations professionnelles du secteur, l'autre étant l'Union syndicale de l'audiovisuel, qui rassemble des producteurs télévisuels uniquement. Environ 200 sociétés sont membres du S2PA, dont 1/3 sont basées dans les régions.

La production audiovisuelle en France représente, selon les estimations INSEE-CNC, 3 à 4 milliards de francs pour la télévision, 1,5 milliards de francs pour la publicité, 2 milliards de francs pour les institutionnels, soit quelques 8 milliards de francs de chiffre d'affaires en tout. La moitié des adhérents du S2PA sont positionnés sur la production dite institutionnelle, production de commande d'après cahiers des charges, les autres s'intéressant aussi bien aux documentaires qu'à l'information, aux

spots publicitaires, aux multimédias, ou même aux courts métrages.

En réponse à une question de **M. René Trégouët, rapporteur, Mme Clémence Coppey** a indiqué que le S2PA comptait quelques producteurs de Compact Disque Interactif (CDI), sans pouvoir pour autant prétendre être représentatif de ce tout nouveau secteur.

**Mme Maryvonne Perrichot** a observé que la spécialisation initiale des producteurs audiovisuels avait rapidement fait place à une grande diversification nécessitée par l'adaptation au marché.

**A M. René Trégouët, rapporteur**, qui l'interrogeait sur les difficultés traversées par le secteur actuellement, **Mme Clémence Coppey** a concédé que beaucoup des adhérents du S2PA connaissaient une situation financière critique, mais elle a fait valoir que la fragilité des producteurs audiovisuels était la contrepartie de leur force créative.

**Mme Maryvonne Perrichot** a remarqué que les plus anciens aidaient les plus jeunes au sein du S2PA, dans un souci de renouvellement et non de monopolisation, qui distinguait bien le marché de l'audiovisuel de celui de la publicité.

**M. Pierre Laffitte, président**, s'est inquiété de la compatibilité de cette logique du «Small is beautiful» avec la nécessaire puissance d'une industrie des programmes. Il a rappelé que la mission d'information estimait que la France devrait disposer de quelques outils d'une taille suffisante face aux diffuseurs et aux concurrents étrangers. Il s'est déclaré curieux de connaître l'opinion d'un syndicat professionnel sur la validité de ce raisonnement, et notamment sur la possibilité de concilier créativité et puissance.

**M. René Trégouët, rapporteur**, a précisé que par «industrie de programmes», la mission entendait surtout un ensemble cohérent qui organiserait le bouillonnement actuel d'initiatives, et qu'il lui semblait essentiel d'homogénéiser les procédures de l'interactivité dans un sens plus

convivial, ainsi que l'avait fait Windows pour la micro-informatique.

**Mme Maryvonne Perrichot** s'est déclarée rassurée, car elle avait craint en entendant certains des intervenants au colloque organisé par la mission que l'on songe à ressusciter l'ORTF sous une autre forme. Elle a estimé que le terme «d'industrie» était à cet égard mal choisi car il pouvait prêter à confusion.

**Mme Clémence Coppey** a observé qu'il convenait de bien distinguer la distribution, qu'il était peut-être nécessaire d'organiser, de la production, qui n'en avait certainement pas besoin.

**M. Pierre Laffitte, président**, a indiqué que la mission avait identifié le besoin en France d'une structure à l'adresse tant des auteurs que des clients, mais qui pourrait aussi bien être une société de distribution qu'une société d'édition. Il a précisé que l'image de «l'industrie» avait été évoquée parce que la mission ne souhaitait pas que ce soit un office public, tout en voulant la distinguer du simple «artisanat» aussi créatif soit-il. Il a enfin invité le S2PA à consulter ses membres sur les formes que pourrait prendre cette structure, qui devait être suffisamment agressive commercialement.

**Mme Clémence Coppey** a cité en exemple le secteur du documentaire en France, éclaté en micro-sociétés qui ne sont pas pour autant inefficaces à l'étranger, où elles s'appuient sur des réseaux de correspondants dans les chaînes internationales. Ce système permet à la France d'être exportatrice de documentaires et de bénéficier d'une très bonne image dans ce domaine.

**M. René Trégouët, rapporteur**, est convenu qu'il importait de ne pas brider les capacités créatrices des sociétés de programmes, mais a observé qu'il faudrait bien que la France, sauf à rester à l'écart des grandes manoeuvres qui s'amorçaient d'ores et déjà dans le monde, définisse une norme pour l'accès au savoir par les nouvelles technologies de l'information et de la communica-

tion, ce qui supposait un certain degré d'organisation. Il a donné en exemple ce qui avait été fait dans les années 1970 pour les normes de qualité, avec la démarche ISO.

**M. Pierre Laffitte, président**, a ajouté que cette démarche normative n'impliquait pas obligatoirement une structure unique, mais que dans tous les cas, il faudrait quelques responsables bien identifiés.

**Mme Maryvonne Perrichot** a annoncé que cette proposition convenait au S2PA, qui a toujours privilégié la logique de partenariat sur celle de concurrence, mais a estimé qu'une forte volonté serait nécessaire.

**A M. René Trégouët, rapporteur**, qui l'interrogeait sur la distribution à l'étranger des programmes éducatifs, **Mme Clémence Coppey** a fait valoir qu'il n'y avait pas pour l'instant de tels programmes, faute de financement.

**Mme Maryvonne Perrichot** a illustré ce constat par une expérience malheureuse de sa propre société de programmes, la société audiovisuelle pour l'éducation et la culture (SAVEC), qui avait financé en 1986 la mise en route d'une série d'émissions d'information civique puis avait dû rapidement les abandonner en dépit du bon accueil que leur avaient réservé les personnes testées, faute d'intérêt de la part des chaînes de télévision et de moyens de la part des enseignants.

**Mme Clémence Coppey** a indiqué, s'agissant du financement, que le refus des entreprises d'affecter les fonds de la formation professionnelle à une production audiovisuelle ne l'avait pas étonnée.

**M. Pierre Laffitte, président**, a jugé que cette réaction était normale et guère préoccupante, puisque, dès lors que la question serait reconnue comme une priorité nationale, une simple disposition législative suffirait.

**Mme Clémence Coppey** a estimé qu'il était impossible de renoncer à impliquer financièrement les entre-

prises, et qu'il serait bon que l'Etat fasse également un geste, pour les convaincre.

**Mme Maryvonne Perrichot** s'est enfin déclarée très sensible au souci affiché par la mission de toucher les plus défavorisés, ayant elle-même eu l'occasion de travailler pour une mutuelle de l'éducation nationale dans les zones d'éducation prioritaire, avec de très bons résultats chez les adolescents à problèmes.

Un débat s'est alors engagé entre **MM. Pierre Laffitte, président, René Trégouët, rapporteur**, vivement intéressés, et **Mme Maryvonne Perrichot**, au cours duquel celle-ci a indiqué que le média audiovisuel aidait ces jeunes à s'exprimer, avec un effet souvent révélateur, tandis que l'intervenant extérieur avait un rôle de modérateur.

Elle a confirmé que des capacités de production importantes existaient en ce domaine chez les producteurs spécialisés qui ont gardé des relations sur le terrain.

**M. Pierre Laffitte, président**, a conclu en soulignant l'utilité de la télévision pour reconstituer le lien social, en préalable à des projets plus ciblés d'accès au savoir à destination des populations défavorisées.

**DELEGATION DU SENAT  
POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES**

**Mardi 1er juin 1993 - Présidence de M. Jacques Genton, président.**- La délégation a examiné le **rapport de M. Jacques Genton sur la réforme relative aux missions et à la coordination des fonds structurels.**

Le rapporteur a rappelé les décisions du Conseil européen d'Edimbourg concernant les ressources des fonds structurels qui passeront, en monnaie constante, de 21,2 milliards d'écus en 1993 à 30 milliards d'écus en 1999, et s'élèveront à 176 milliards d'écus (base 1992) sur l'ensemble de la période 1992-1999. Il a décrit ensuite les principaux aspects de la nouvelle réforme de ces fonds : renforcement de la concentration géographique des aides, modification de la liste des régions éligibles au titre de l'objectif 1, redéfinition des missions du fonds social européen, création d'un instrument financier d'orientation de la pêche. Il a souligné que la réforme devrait améliorer la procédure de décision : si elle est adoptée, les Etats membres pourront présenter simultanément des plans et des demandes de concours, et la Commission pourra par une seule décision adopter un cadre communautaire d'appui et octroyer un concours ; de plus, des délais sont désormais précisés pour le paiement du concours financier par la Commission à l'Etat membre et par l'Etat membre aux bénéficiaires finals.

Puis, rappelant les critiques de la Cour des comptes de la Communauté et du Parlement européen sur certains aspects des dépenses structurelles, il a regretté que la réforme n'amène pas de progrès réel dans la transparence, le contrôle financier et le respect de la subsidiarité. En particulier, il a déploré que la réforme confie à la Commis-

sion la responsabilité principale de la définition des zones éligibles au titre de l'objectif 2, que les finalités des aides structurelles au titre des objectifs 1, 3 et 4 soient plus floues qu'auparavant, et que la meilleure coordination des fonds ne soit nullement garantie.

Enfin, il a souligné que l'inclusion du Hainaut belge dans la liste des zones relevant des objectifs 1 risque d'entraîner des distorsions de concurrence, voire des délocalisations, au détriment de la région du Nord-Pas-de-Calais, car le Hainaut belge recevra des aides communautaires par habitant cinq fois supérieures à celles perçues de l'autre côté de la frontière, alors que les zones françaises qui vont être victimes de cette différence de traitement traversent elles-mêmes une phase de reconversion industrielle difficile, marquée par un chômage important.

**M. Charles Descours** a regretté que, en raison des complexités administratives, les collectivités locales françaises ne parviennent pas à bénéficier de la totalité des aides disponibles pour elles ; il a souhaité une simplification des procédures.

**M. Lucien Lanier**, s'associant à cette remarque, a estimé que la lourdeur du circuit administratif d'ensemble nuisait à l'efficacité des dépenses structurelles. Il a noté en outre la sévérité des rapports de la Cour des Comptes européenne.

**M. Jean Garcia** a jugé intéressante la philosophie de la réforme et s'est interrogé sur l'impact pour les départements d'outre-mer et la Corse de leur éligibilité à l'objectif 1.

Le rapporteur a répondu qu'en maintenant ces départements dans la liste des zones éligibles, la réforme garantit un accroissement des aides dont ils bénéficient, puisque les dépenses vont fortement augmenter en monnaie constante et que l'objectif 1 sera privilégié, puisqu'il regroupera 70 % des dépenses.

**M. André Rouvière** a indiqué que des difficultés sont également apparues dans le département qu'il représente

pour consommer les crédits disponibles au titre des aides structurelles et a estimé que l'administration française est tout aussi responsable que l'administration communautaire des lourdeurs et des retards. Il a souhaité qu'un bilan national précis soit effectué sur la consommation des crédits disponibles et le montant total des aides effectivement reçues.

**M. Pierre Lagourgue** a déclaré que la consommation des crédits est au contraire très satisfaisante, pour les trois fonds, dans le cas du département de la Réunion. Il a estimé que ce succès venait de la mise en place d'une cellule unique, et que les insuffisances constatées en métropole provenaient d'un manque de coordination.

**M. Jean Delaneau** a souhaité que la réforme introduise plus de souplesse dans les conditions de mise en oeuvre des objectifs 2 et 5b.

**M. Lucien Lanier** a souligné les inconvénients de l'inclusion du Hainaut belge dans les zones couvertes par l'objectif 1 et a souhaité que le Conseil réexamine la liste de ces zones.

**M. Pierre Lagourgue** a déclaré qu'il serait souhaitable de s'en tenir, comme actuellement, à des critères objectifs pour la définition des zones éligibles. Il a souhaité que le Conseil confirme le principe du doublement des aides structurelles en faveur des départements d'outre-mer, qui appartiennent aux régions ultrapériphériques de la Communauté.

**M. Jean-Paul Emin**, rapporteur de la commission des Affaires économiques et du Plan, a souligné que la perspective d'une décision du Conseil fin juin ou début juillet obligeait le Sénat à examiner cette réforme dans une certaine précipitation. Il a estimé qu'une intervention du Parlement français était cependant nécessaire, compte tenu de la nature de la réforme et de l'importance des dépenses en jeu.

Le rapporteur a rappelé, à cet égard, que la réforme prend la forme de règlements qui sont d'application

directe et n'entraînent donc aucune intervention législative ultérieure.

**M. Michel Poniatowski**, a souligné que les dépenses structurelles vont atteindre des montants considérables et que la France est devenue un des principaux contributeurs, car son taux de retour est relativement faible. Il a déclaré que les aides structurelles paraissent efficaces dans le cas du Portugal, de l'Espagne ou de l'Irlande, mais qu'il n'en est pas toujours de même en ce qui concerne l'Italie du sud et la Grèce. Dans le cas de la France, il a déploré le manque de coordination et le défaut de suivi, qui empêchent certains départements de bénéficier des aides structurelles. Il a souligné le rôle déterminant joué par les préfets dans ce domaine.

**M. Charles Descours** a regretté que certains départements français pauvres, comme la Lozère, ne soient pas éligibles au titre de l'objectif 1.

**M. Michel Poniatowski** a souhaité que le Gouvernement veille à améliorer le «taux de retour» de la France, en soulignant que la France risque de bénéficier faiblement des fonds structurels alors que l'Allemagne recevra des aides importantes pour financer sa réunification. Il s'est demandé à son tour si la Lozère ne mériterait pas tout autant que le Brandebourg de bénéficier des aides de l'objectif 1.

**M. Louis Perrein** a déclaré que l'économie française a bénéficié indirectement des aides accordées aux autres pays, qui sont ses clients, et que cet avantage indirect devrait s'amplifier avec l'augmentation des aides.

**M. Lucien Lanier** a répondu que dans certains cas, notamment celui des «nouveaux Länder» allemands, les aides structurelles favoriseraient l'apparition de concurrents industriels redoutables. Il a regretté que les choix effectués par le Gouvernement allemand quant aux modalités de l'unification soient une source de difficultés pour la Communauté. Il a souhaité un meilleur contrôle sur l'emploi des fonds structurels en demandant que le Gouverne-

ment français fasse preuve d'une vigilance particulière, compte tenu de l'effort consenti par la France.

**Puis la délégation a adopté sans opposition le rapport de M. Jacques Genton.**

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
ET DES DÉLÉGATIONS POUR LA SEMAINE  
DU 7 AU 11 JUIN 1993**

---

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mercredi 9 juin 1993**

Salle n° 263

*à 9 heures 30 :*

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 320 (1992-1993) de M. Pierre Lacour et plusieurs de ses collègues, tendant à la constitution d'une commission d'enquête sur la gestion des déchets ménagers et industriels.

- Examen du rapport de M. Alain Pluchet sur le projet de loi n° 296 (1992-1993) relatif à la partie législative du livre III (nouveau) du code rural.

*à 10 heures 15 :*

-Audition de M. Jacques Genton sur sa proposition de résolution n° 306 (1992-1993), sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants et sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'ap-

plication du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (n° E-71) (M. Jean-Paul Emin, rapporteur).

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense  
et des Forces armées**

**Mercredi 9 juin 1993**

*à 10 heures*

Salle n° 216

Sous réserve de leur adoption par l'Assemblée nationale et de leur transmission au Sénat, examen des rapports de :

. M. Jacques Golliet sur le projet de loi n° 120 (A.N., 10e législature) relatif à la conduite des inspections menées en vertu de l'article 14 du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe et du protocole sur l'inspection annexé à ce traité ;

. M. Bernard Guyomard sur le projet de loi 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 ;

. M. Jacques Golliet sur le projet de loi 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.

## **Commission des Affaires sociales**

**Mercredi 9 juin 1993**

*à 17 heures 45*

Salle n° 213

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 332 (1992-1993) relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

- Audition de Mme Simone Veil, Ministre d'Etat, Ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville sur le projet de loi n° 332 (1992-1993) relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

- Echange de vues sur la demande de renvoi pour avis et désignation éventuelle d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 306 (1992-1993), présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, par M. Jacques Genton, sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants et sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celle de la Banque européenne d'invest-

tissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part, (n° E-71).

- Désignation des membres de la délégation chargée d'accomplir, au nom de la commission, une mission d'information en Suède pour étudier les modalités d'insertion des jeunes, de réinsertion des chômeurs et de conversion des personnes menacées de licenciement, ainsi que l'organisation du service public de l'emploi.

**Jeudi 10 juin 1993**

*à 11 heures*

Salle n° 213

- Audition de M. Philippe Douste-Blazy, Ministre délégué auprès du Ministre d'Etat, Ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, chargé de la santé.

**Commission des finances, du contrôle budgétaire et  
des comptes économiques de la Nation**

**Mardi 8 juin 1993**

*à 21 heures*

Salle de la commission

- Examen des amendements au projet de loi n° 321 (1992-1993) de finances rectificative pour 1993, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture (M. Jean Arthuis, Rapporteur général).

- Désignation des candidats à une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les

dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1993.

**Vendredi 11 juin 1993**

*à 9 heures 30 ou, éventuellement,  
à l'issue de la discussion générale*

Salle de la commission

- Examen des amendements au projet de loi n° 319 (1992-1993) de privatisation (M. Claude Belot, Rapporteur).

- Désignation des candidats à une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de privatisation.

**Commission des Lois constitutionnelles,  
de Législation, du Suffrage universel, du Règlement  
et d'Administration générale**

**Mercredi 9 juin 1993**

*à 9 heures*

Salle de la Commission

- Nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

. projet de loi n° 144 (AN) instituant la société par actions simplifiée (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;

. projet de loi n° 211 (AN) relatif aux contrôles d'identité (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;

. projet de loi n° 267 (AN) relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) et proposition de loi n° 274 (1992-1993) de M. Jacques Larché, tendant à prohiber les mariages de complaisance avec des ressortissants étrangers en situation irrégulière ;

. proposition de loi n° 313 (1992-1993) de M. Michel Dreyfus-Schmidt tendant à autoriser les associations de protection animale à se constituer partie civile.

- Echange de vues sur une éventuelle mission de la commission au cours de la prochaine intersession.

- Examen des amendements à la proposition de loi n° 308 (1992-1993) modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à réformer le droit de la nationalité (rapporteur : M. Jacques Bérard).

- Examen du rapport en deuxième lecture de M. Michel Rufin sur la proposition de loi n° 297 (1992-1993) modifiée par l'Assemblée nationale, modifiant l'article L. 71 du code électoral et relative au droit de vote par procuration.

- Examen du rapport pour avis de M. Etienne Dailly sur le projet de loi n° 319 (1992-1993) de privatisation.

### **Délégation du Sénat pour les Communautés européennes**

**Mardi 8 juin 1993**

*à 10 heures 30*

Salle 213

- Audition de M. Marcel Roulet, Président de France-Télécom.

- Examen du projet de rapport d'information de M. Louis Perrein sur l'évolution du secteur des télécommunications.

- Communication de M. Yves Guéna sur la visite d'une délégation de la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale de la République de Hongrie.