

# SÉNAT

---

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE 1993-1994

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

|   | Pages                            |
|---|----------------------------------|
| <b>Affaires culturelles</b>   |                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Projet de loi de finances pour 1994</i></li> <li>- Audition de M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie .....</li> <li>• <i>Sport - Sécurité des manifestations sportives (Pjl n° 13)</i></li> <li>- Examen du rapport pour avis .....</li> </ul>  | <br>299<br><br>293               |
| <b>Affaires économiques</b>   |                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Aménagement du territoire</i></li> <li>- Audition de M. Pierre-Henri Paillet, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).....</li> <li>• <i>Marchés publics - Passation de certains contrats de fournitures et de travaux dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (Pjl n° 439)</i></li> <li>- Examen des amendements .....</li> </ul> | <br>311<br><br>318               |
| <b>Affaires étrangères</b>  |                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Mission d'information - Gendarmerie nationale</i></li> <li>- Compte rendu .....</li> <li>• <i>Défense - Corps européen</i></li> <li>- Communication.....</li> <li>• <i>Audition du général Vincent Lanata, Chef d'état-major de l'Armée de l'Air.....</i></li> <li>• <i>Audition de M. Michel Roussin, ministre de la coopération.</i></li> </ul>   | <br>319<br><br>324<br>327<br>330 |

**Affaires sociales**

• *Emploi - Plan quinquennal relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (Pjl n° 5)*

*Auditions de :*

- M. Laurent Perpère, rapporteur général de la commission chargée d'élaborer un "rapport sur les obstacles structurels à l'emploi", en remplacement de M. Jean Mattéoli, président de la commission, empêché ..... 337
- M. Christian Cambon, auteur du rapport présenté par la "mission de réflexion et de proposition sur un meilleur ajustement des rôles respectifs de l'Etat, des collectivités et des partenaires sociaux dans la formation professionnelle" ..... 341
- M. Albert Morel, rapporteur de la section du travail du Conseil économique et social..... 346
- M. Paul Letertre, représentants de l'Union professionnelle artisanale (UPA)..... 350
- MM. Pierre Gilson et Georges Tissier, représentants de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CG-PME)..... 354
- MM. Jean Domange, Bernard Boisson, Michel de Mourgues et Dominique Tellier, représentants du Conseil national du patronat français (CNPF) ..... 358
- Mme Chantal Cumunel, secrétaire générale de la Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC) accompagnée de Mlle Monique Vinzant, conseiller technique, et de MM. Claude Compagnie, délégué national, et Robert Bonbonnelle, secrétaire national du département formation-culture à la CFE-CGC ..... 373
- MM. Jacques Voisin, secrétaire général adjoint, François Barbé, secrétaire juridique, et Mmes Bernadette Caliskan et Michèle Charbonnier, conseillers techniques de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ..... 377
- Mme Mireille Guezenec et M. Roland Metz, représentants de la Confédération générale du travail (CGT)..... 381
- Mmes Paulette Hofman, secrétaire confédérale, Sylvie Surin et Corinne Dumont, conseillers techniques de la Confédération générale du travail force ouvrière (CGT-FO)..... 385
- M. Gérard Dantin, secrétaire national, Mme Christiane Bressaud, secrétaire confédérale, MM. Gilbert Fournier, secré-

|   | Pages   |
|---|---------|
| taire confédéral, et Jean-François Troglic, secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail (CFDT).   | 389     |
| - MM. Jean-Claude Tricoche, secrétaire national, Jean-Louis Besnard, conseiller technique, Raymond Beltran, conseiller fédéral, et Mme Annie Berrail, secrétaire nationale de la Fédération de l'éducation nationale (FEN)..... | 392     |
| • <i>Santé publique - Santé et protection sanitaire et sociale (Pjl n° 14 et lettre rectificative n° 46)</i>  |         |
| - Examen du rapport.....  | 363-399 |
| • <i>Bioéthique - Don et utilisation du corps humain, procréation médicalement assistée, diagnostic prénatal et comité consultatif national d'éthique (Pjl n° 67)</i>   |         |
| - Audition de M. le professeur Jean-François Mattéi .....   | 394     |

## Finances

|  |     |
|--|-----|
| • <i>Sociétés nationales - Imprimerie nationale (Pjl n° 461)</i>                   |     |
| - Examen des amendements .....   | 401 |
| • <i>Projet de loi de finances pour 1994</i>                                       |     |
| <i>Examen de rapports spéciaux</i>   |     |
| - Budget de la jeunesse et des sports .....  | 402 |
| - Budget de l'équipement, des transports et du tourisme                            |     |
| II - Transports  |     |
| Transport aérien et météorologie et article 60.....                                | 457 |
| III - Tourisme.....  | 405 |
| IV - Mer   |     |
| Ports maritimes .....  | 423 |
| Marine marchande .....   | 425 |
| - Budget des départements et territoires d'outre-mer .....                         | 408 |
| - Budget de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur |     |
| Commerce extérieur .....   | 411 |
| - Budget des affaires sociales, de la santé et de la ville                         |     |
| II - Ville .....   | 432 |
| - Budget annexe de l'aviation civile.....  | 457 |

*Auditions de :*

|   |     |
|---|-----|
| - Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports .....                       | 428 |
| - M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme .....            | 439 |
| • <i>Collectivités locales - Réforme de la dotation globale de fonctionnement (Pjl n° 38)</i> |     |
| - Audition de M. Jean-Pierre Fourcade, président du Comité des finances locales .....         | 415 |
| - Audition de M. Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France .....    | 434 |
| - Examen du rapport .....   | 448 |

**Lois**

|   |     |
|---|-----|
| • <i>Nomination de rapporteur .....</i>   | 461 |
| • <i>Europe - Espace économique européen (Pjl n° 334)</i>                                     |     |
| - Examen du rapport .....   | 461 |
| • <i>Sport - Sécurité des manifestations sportives (Pjl n° 13)</i>                            |     |
| - Examen du rapport .....   | 465 |
| • <i>Collectivités locales - Réforme de la dotation globale de fonctionnement (Pjl n° 38)</i> |     |
| - Examen du rapport pour avis .....   | 472 |
| • <i>Droit des sociétés - Société par actions simplifiée (Pjl n° 354)</i>                     |     |
| - Examen des amendements .....  | 483 |
| • <i>Justice - Cour de justice de la République (Pjlo n° 20)</i>                              |     |
| - Examen des amendements .....  | 484 |

**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**

- *Audition de M. Pierre-Henri Paillet, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) .....* 489

**Délégation du Sénat pour les Communautés européennes**

- *Agriculture et GATT*
  - *Audition de M. Pierre Cormorèche, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture .....* 491
  - *Communautés européennes - Evolution institutionnelle*
    - *Audition de M. Christian de La Malène, sénateur, membre du Parlement européen .....* 494
    - *Audition de M. Jean-Louis Bourlanges, membre du Parlement européen .....* 498

- Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 25 au 29 octobre 1993 .....** 505

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 19 octobre 1993- Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a examiné le **rapport pour avis de M. François Lesein sur le projet de loi n° 13 (Sénat 1991-1992) relatif à la sécurité des manifestations sportives.**

En introduction à son exposé, **M. François Lesein, rapporteur pour avis**, a rappelé que la législation française relative à la prévention et à la répression de la violence dans les stades était encore embryonnaire. Elle se résume en effet à quatre articles introduits par la loi du 13 juillet 1992 dans la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, alors que d'autres pays, il est vrai plus précocement et plus gravement touchés par le phénomène du «hooliganisme», ont déjà élaboré, notamment sur la base des recommandations de la «convention européenne sur les débordements des spectateurs lors des manifestations sportives», des dispositifs beaucoup plus complets.

Le rapporteur pour avis a approuvé, compte tenu des événements récents, que le Gouvernement donne priorité à la refonte des dispositions pénales, et il a souligné que le projet de loi permettait la mise au point d'un dispositif cohérent et efficace.

Il a cependant souhaité que la réflexion sur la politique de prévention soit rapidement relancée, et qu'elle permette en particulier de mieux définir, comme le font par exemple les législations espagnole et britannique, le rôle qui doit être en ce domaine celui du mouvement et des clubs sportifs : il ne faudrait pas, en effet, accréditer l'idée que la sécurité dans les stades est principalement l'affaire des forces de police et de la justice.

Analysant ensuite les dispositions du projet de loi, le rapporteur pour avis a exposé qu'il définissait simultanément le champ d'application des mesures réprimant la violence dans les stades, les infractions et les sanctions applicables.

En ce qui concerne le champ d'application du projet de loi, **M. François Lesein** a rappelé que les textes adoptés en 1992 avaient vocation à s'appliquer dans les enceintes sportives à l'occasion de la tenue de manifestations sportives, tandis que le champ d'application du projet de loi serait étendu aux retransmissions publiques d'événements sportifs, mais restreint, en revanche, aux manifestations ou retransmissions se déroulant dans les seules enceintes soumises à homologation. Le rapporteur pour avis a estimé que ce critère, qui pouvait paraître discutable, serait en outre assez peu opérant, et que la violence n'était malheureusement pas l'apanage des grands matches se déroulant dans les grands stades. Soulignant qu'il serait souhaitable que l'effet de dissuasion recherché par le texte bénéficie à toutes les rencontres sportives, et qu'il importait en tout cas que le texte ne puisse être interprété comme n'interdisant la violence que dans les grands stades, il a annoncé à la commission qu'il lui proposerait d'étendre l'application du projet de loi à toutes les enceintes sportives.

En ce qui concerne les infractions, **M. François Lesein, rapporteur pour avis**, a noté que le projet de loi proposait une nouvelle rédaction des dispositions en vigueur relatives à l'ivresse dans les stades et aux provocations à la violence, et estimé que les deux articles relatifs à l'ivresse dans les stades et à l'introduction d'alcool dans les enceintes sportives pouvaient être améliorés. Il a ensuite présenté les trois nouvelles infractions définies par le projet de loi : l'introduction d'artifices ou d'armes par destination, le jet de projectiles et la pénétration sur la surface de jeu, en relevant que les législations étrangères, et notamment la loi britannique, comportaient des dispositions analogues.

Enfin, **M. François Lesein** a souligné que le projet de loi sanctionnait les infractions ainsi définies par des peines d'emprisonnement d'au moins un an, ce qui permettra le recours à la procédure de comparution immédiate, le renforcement des peines devant aussi avoir un rôle dissuasif. Il s'est vivement félicité de l'institution de la peine complémentaire permettant d'interdire l'accès de certaines enceintes sportives aux auteurs de délit commis à l'occasion de manifestations sportives ou de leur retransmission : cette disposition, qui existe dans plusieurs pays étrangers (Grande-Bretagne, Espagne, Italie, Pays-Bas) permettra en effet d'écarter durablement des stades certains éléments perturbateurs, et pourra aussi dissuader de jeunes supporters de se laisser entraîner à des actes de violence.

Un débat a suivi.

**M. Jean-Louis Carrère** a interrogé le rapporteur pour avis sur les peines encourues par les auteurs de dommages aux biens. Il s'est également inquiété de savoir si les peines frappant les personnes pénétrant sur l'aire de compétition ne risquaient pas de s'appliquer aux spectateurs des matchs de rugby qui, traditionnellement, viennent féliciter les équipes sur le terrain à la fin des rencontres.

**M. Dominique Leclerc** a souhaité connaître l'avis des fédérations sportives sur le champ d'application du projet de loi, et a souligné que les dispositions du texte relatives à l'incitation à la haine et à la violence ne seraient peut-être pas aisées à appliquer.

**M. André Egu**, évoquant la question des dérogations à l'interdiction des ventes de boissons alcooliques dans les stades, a déploré certaines divergences dans l'application de la loi, et a noté que la concertation entre les maires et les préfets était sans doute le meilleur moyen de parvenir à une application équilibrée de l'article L 49-1-2 du code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme.

**M. James Bordas** a soulevé le problème de la constatation de l'état d'ivresse et de l'efficacité des contrôles à l'entrée des stades.

**M. Joël Bourdin** s'est associé à ce propos, remarquant que seuls les officiers de police judiciaire avaient qualité pour constater les infractions.

**M. André Vézinhet**, reprenant les propos de **M. Jean-Louis Carrère**, a noté que le vandalisme et les dégradations matérielles étaient une manifestation courante de la violence dans les stades.

Concluant ce débat, **M. le président Maurice Schumann** a souhaité recueillir l'opinion du rapporteur pour avis sur la loi «Evin», dont il a jugé pour sa part l'application nécessaire.

Répondant aux intervenants, **M. François Lesein**, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

- la loi Evin représente effectivement un apport positif en matière de prévention de l'alcoolisme ;

- les dégradations matérielles commises lors des manifestations sportives tombent sous le coup des dispositions du code pénal applicables aux destructions, dégradations et dommages. Le projet de loi prévoit par ailleurs expressément que les auteurs de délits de dommages aux biens pourront se voir appliquer la peine complémentaire d'interdiction des stades ;

- l'entrée des spectateurs sur le terrain à la fin d'un match de rugby ne trouble pas la compétition, il n'y a donc pas de raison, si elle n'est pas l'occasion de violences, qu'elle fasse l'objet de sanctions pénales ;

- le comité national olympique et sportif est favorable à une application de la loi à toutes les enceintes, la violence pouvant donner une mauvaise image du sport. En outre, il faut protéger les petits clubs, qui doivent bénéficier de l'effet dissuasif des mesures proposées ;

- l'article relatif à l'«incitation à la violence» pourrait viser, par exemple, les auteurs de certains slogans violents ou racistes ;

- le problème du contrôle de l'état d'ivresse -qui n'est certes pas simple- a été abordé lors de l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports. Il n'est évidemment pas question de donner des pouvoirs de police aux organisateurs de manifestations sportives, mais ils doivent prévoir la présence des forces de l'ordre et peuvent aussi, par exemple, prévoir un local pour l'organisation d'un poste de sécurité ;

- une concertation entre le préfet et le maire est effectivement très souhaitable en ce qui concerne l'octroi des dérogations à l'interdiction de vente d'alcool dans les stades.

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

Au cours d'une discussion à laquelle ont notamment pris part, outre **M. François Lesein, rapporteur pour avis** et le **président Maurice Schumann**, **MM. Jean Bernadaux, Joël Bourdin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing et Dominique Leclerc**, elle a adopté, **à l'unanimité des commissaires présents**, les amendements proposés par son rapporteur pour avis :

A l'article premier (article 42-4, 42-5 et 42-7 de la loi du 16 juillet 1984), la commission a adopté trois amendements :

- le premier, qui propose une nouvelle rédaction de l'article 42-4 de la loi du 16 juillet 1984, a pour objet de ne pas punir de peine d'emprisonnement le fait d'avoir accédé en état d'ivresse à une enceinte sportive, un emprisonnement d'un an étant en revanche encouru par toute personne en état d'ivresse s'étant en outre rendue coupable de violences contre des personnes, ou ayant tenté de pénétrer dans l'enceinte par force ou par fraude.

- le deuxième amendement modifie la rédaction de l'article 42-5 pour préciser que l'introduction d'alcool par les spectateurs dans une enceinte sportive est interdite même dans le cas où la manifestation sportive a fait l'objet d'une dérogation à l'interdiction de vente d'alcool dans les établissements sportifs.

- le troisième est un amendement de conséquence tendant à étendre le champ d'application de l'article 42-7 à toutes les enceintes sportives.

A l'article 2 (coordination), la commission a adopté un amendement rectifiant une erreur de référence.

A l'article 3 (article 42-8 à 42-12 nouveaux de la loi du 16 juillet 1984), la commission a adopté :

- trois amendements de conséquence étendant le champ d'application des articles 42-8, 42-9 et 42-10 nouveaux de la loi du 16 juillet 1984 à toutes les enceintes sportives ;

- un amendement à l'article 42-8 nouveau ayant pour objet de ne sanctionner la tentative d'introduction d'armes par destination ou d'artifices dans les enceintes sportives que lorsque cette tentative s'est effectuée par force ou par fraude.

- un amendement rédactionnel et de coordination à l'article 42-11 nouveau.

A l'article 4 (coordination avec le nouveau code pénal), la commission a adopté un amendement prévoyant qu'à compter de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal les personnes morales pourront être déclarées pénalement responsables des infractions prévues à l'article 42-6 de la loi du 16 juillet 1984, qui réprime la violation des prescriptions de l'homologation et le délit de «double billetterie», et encourir des peines d'amende.

Suivant les conclusions de son rapporteur, la commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi modifié.**

**Judi 21 octobre 1993- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a procédé à l'audition de M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1994.**

**M. Jacques Toubon**, après avoir rappelé qu'il avait souhaité, dès sa prise de fonction, préserver les crédits mis à disposition de la culture, a estimé que cet objectif était atteint par le projet de budget pour 1994 dont le montant de 13,45 milliards de francs est en hausse de 4,3 % par rapport aux moyens réellement disponibles en 1993.

Il a souligné que cette progression, qui mettait son ministère au quatrième rang des différents budgets, témoignait de la priorité accordée par le Gouvernement à la culture et à la francophonie. Elle traduit le souhait du Gouvernement de mettre le budget de la culture au premier rang de ses préoccupations dans la mesure où l'action culturelle peut avoir un effet important sur les catégories sociales les plus en difficulté.

Après avoir rappelé que le budget de la culture n'avait atteint le seuil symbolique de 1 % du budget de l'Etat que sur la courte période qui séparait le vote de la loi de finances initiale pour 1992 des mesures de régulation budgétaire décidées en janvier et confirmées dans le collectif budgétaire d'avril, il a constaté que ce budget atteindrait environ 0,95 % des dépenses de l'Etat en 1994 contre 0,93 % en 1993. Il a envisagé que ce taux soit augmenté si les contraintes budgétaires se desserraient.

Un important effort de gestion a été engagé par le ministère qui se traduit, d'une part, par un resserrement des moyens de fonctionnement mis à la disposition des administrations et des établissements publics, et, d'autre part, par un renforcement de la sélectivité dans l'octroi des subventions de l'Etat aux associations.

**M. Jacques Toubon** a souligné que cet effort conduirait à remettre en cause l'existence d'un certain nombre

d'associations qui constituent des démembrements de l'administration à la fois inutiles et inopportuns sur le plan juridique et financier. Il a souhaité que le Parlement fasse preuve d'esprit de responsabilité en ce domaine.

Il a indiqué que l'aménagement culturel du territoire était la première priorité de son ministère. Admettant que pour des raisons historiques et nationales le poids des institutions nationales parisiennes demeurait important, il a fait état de son souhait de parvenir en cinq ans, par des redéploiements budgétaires, à rétablir une parité entre Paris et le reste de la France.

Il a précisé que si l'on excluait les charges liées aux travaux du Grand Louvre, de la Bibliothèque nationale de France et de la cité de la musique de la Villette, 48,1 % des crédits du ministère seraient affectés en 1994 aux régions autres que la région d'Ile-de-France contre 47 % en 1992 et 47,5 % en 1993.

**M. Jacques Toubon** a fait part de son vœu de préparer un programme pluriannuel de construction de 16 à 18 équipements culturels structurants en province sur la période 1995-2000, dont le financement serait assuré par la déflation des crédits d'investissement des grands travaux parisiens après leur achèvement.

Il a indiqué toutefois que la montée en puissance des besoins en crédits de fonctionnement des grands travaux parisiens conduirait à des arbitrages budgétaires délicats au cours des prochaines années en insistant sur «l'indispensable fonction d'entretien» assumée par le ministère de la culture.

Il a rappelé que les premiers instruments de la politique culturelle d'aménagement du territoire étaient les contrats de plan Etat-Régions pour lesquels seront dégagés 1,340 million de francs au cours du XIe Plan, dont 375 millions de francs de crédits d'équipement.

Abordant les différents équipements culturels de province, il a souligné, s'agissant des archives, l'importance des sommes consacrées au fonctionnement du centre des

archives du monde du travail, récemment inauguré à Roubaix.

Par ailleurs, il a indiqué que 161 millions de francs seraient consacrés en 1994 à des travaux sur les musées de province en privilégiant les musées qui constituent des pôles de rayonnement international à Lille, Rouen, Amiens et Lyon, les musées d'art contemporains et enfin les sites archéologiques tels que le site des Eyzies.

Il a souligné, en revanche, que la diminution des crédits d'acquisition d'oeuvres d'art ne correspondait pas à une volonté de désengagement de l'Etat mais participait au souci de privilégier les achats des oeuvres les plus incontestables dans un souci de bonne gestion.

Concernant les arts plastiques, **M. Jacques Toubon** a souhaité assurer une meilleure répartition des lieux de diffusion des arts plastiques et privilégier les institutions qui jouent un rôle fédérateur.

Par ailleurs, il a confirmé que 100 millions de francs seraient consacrés en 1994 à des subventions d'investissement à des équipements situés en province : théâtres, salles de danse, opéras ou cirques.

Abordant la politique du patrimoine, **M. Jacques Toubon** a considéré qu'elle était le vecteur par excellence d'une politique culturelle sur l'ensemble du territoire national et qu'elle répondait à l'attente profonde des français, y compris dans les petites communes.

Il a confirmé son intention de soumettre au Parlement une nouvelle loi de programme sur le patrimoine monumental pour la période 1994-1998. Celle-ci représentera un effort d'investissement de l'Etat de 7,5 milliards de francs sur cinq ans qui, par le jeu combiné des apports des collectivités locales et des partenaires privés, aboutira en définitive à mobiliser 20 milliards de francs sur la période.

Il a souligné que le taux de progression annuel de la nouvelle loi de programme, soit 2%, serait inférieur à celui des années précédentes en raison, d'une part, du contexte

budgétaire et, d'autre part, de l'importance de l'effort de rattrapage intervenu au cours de la précédente loi de programme (1988-1992).

La «formation et la sensibilisation de tous à la culture» constituent la deuxième priorité du budget de la culture et de la francophonie.

Tout d'abord, **M. Jacques Toubon** a précisé que l'enseignement artistique, soit 1,53 milliard de francs (hors rémunération des professeurs employés par le ministère), passerait de 8% à 9% du budget de la culture entre 1993 et 1994. Une mesure nouvelle de 152 millions de francs sera consacrée à la sensibilisation des jeunes enfants et des adolescents à la culture en recourant aux classes culturelles, aux ateliers de pratique artistique et à l'opération «collège au cinéma» qui couvrira 52 départements en 1994 et sera étendue, à titre expérimental, dans certains lycées. Ces actions nouvelles seront orientées vers les zones d'éducation prioritaires, les espaces ruraux et les lycées professionnels.

Les crédits destinés à l'enseignement artistique post-baccalauréat seront préservés et un groupe de travail a été créé en vue de la mise en place d'une politique plus cohérente de l'enseignement de la musique.

Puis il a précisé que les centres dramatiques nationaux et les scènes nationales verraient leurs moyens accrus de 5% par rapport à 1993 et qu'il avait demandé à ces institutions d'accueillir les spectacles de compagnies indépendantes et de se produire dans les villes moyennes des régions où elles sont installées.

Concernant le cinéma, dont il a rappelé qu'il était la première pratique culturelle des Français, **M. Jacques Toubon** a constaté que le mouvement de baisse de la fréquentation des salles semblait heureusement enrayé en 1993 pour des raisons à la fois conjoncturelles et structurelles. Il a précisé que les crédits dévolus au cinéma augmenteraient de 5% en 1994 en raison de l'augmentation des recettes du compte de soutien à l'industrie cinématographique.

graphique et à la production audiovisuelle. Cette augmentation permettra de financer le plan de soutien de 50 millions de francs aux industries techniques de cinéma ainsi que l'aide au maintien des salles, en partenariat avec les collectivités locales, dans le cadre de la loi du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique, dont les décrets d'application devraient prochainement paraître.

Abordant enfin l'industrie du livre, **M. Jacques Toubon** a fait part de son souhait de développer en province l'opération «la fureur de lire», en partenariat avec le secteur privé. Il s'est félicité de la forte augmentation du chiffre d'affaires constaté par les libraires qui étaient autorisés à ouvrir le dimanche lors de la dernière opération.

Evoquant les grands travaux, **M. Jacques Toubon** a indiqué, s'agissant du centre Georges Pompidou, qu'en 1994 le projet définitif de restauration des surfaces du centre, notamment des salles d'art contemporain, serait établi en vue d'assurer un meilleur accueil du public. Il a rappelé qu'il avait pris la décision d'ouvrir les espaces dits «haut-de-jardin» de la bibliothèque nationale de France aux étudiants. S'agissant de la cité de la Villette, dont les diverses fonctions sont dorénavant placées sous l'égide d'un établissement public unique, il a fait part de son ambition que cet organisme soit également voué à une action culturelle de proximité à l'est de Paris et auprès des communes environnantes, éventuellement dans le cadre d'une société d'économie mixte.

Enfin, **M. Jacques Toubon** a présenté la troisième priorité du budget qui est de participer au rayonnement international de la France et de la francophonie.

Il a souligné que les crédits de la francophonie répartis sur les budgets du ministère des Affaires étrangères et de son département augmenteraient de 29% en 1994 pour

atteindre 117 millions de francs ce qui représentait une inversion par rapport aux tendances antérieures.

Il a précisé que dans le cadre du sommet des pays francophones à l'île Maurice, la France avait annoncé que les crédits engagés au titre de l'aide multilatérale seraient portés à 950 millions de francs sur 1994 et 1995.

Enfin, il a fait état de sa volonté de contribuer fortement au rayonnement international de la culture française par des aides au doublage et au sous-titrage des films français et par des opérations d'accueil d'artistes et d'experts étrangers.

**M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis du budget de la culture**, s'est interrogé sur l'utilisation des locaux vacants de l'ancienne Bibliothèque nationale, sur les moyens financiers réservés aux pôles associés à la bibliothèque nationale de France, sur l'avenir de l'Opéra de la Bastille. Il s'est demandé si des mesures de soutien aux galeries d'art en difficulté étaient envisagées et si le nouveau régime du certificat de sortie pour l'exportation de biens culturels donnait satisfaction.

**M. Jacques Carat, rapporteur pour avis des crédits relatifs au cinéma et au théâtre du budget de la culture**, s'est inquiété de l'absence de progression des primes d'encouragement à la petite exploitation cinématographique et des conséquences du développement de vastes complexes multisalles en périphérie des grandes villes. Il s'est demandé si des mesures étaient envisagées à l'encontre du groupe United International Pictures (UIP) qui n'a pas respecté les engagements pris au niveau européen, et s'il était envisageable de réformer les aides à l'exploitation en faveur des salles qui diffusent prioritairement des films européens. Enfin, il s'est enquis des objectifs du ministre quant à la programmation de la Comédie française en particulier dans la salle du Vieux-Colombier.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis des crédits de la francophonie**, s'est inquiété du recul de la pratique du français, notamment en Afrique noire, en rai-

son de l'effondrement des systèmes d'enseignement dans certains pays. Il s'est interrogé sur l'efficacité du rattachement de la francophonie au ministère de la culture et sur le contenu de la future loi relative à la défense de la langue française. Il s'est enquis des moyens dévolus à la chaîne TV5 destinée au monde francophone.

**M. Camille Cabana, rapporteur spécial de la commission des finances**, s'est demandé quelles étaient les analyses et les intentions du ministre face à la diversité des institutions et des sources de financement de la francophonie.

**M. Ivan Renar**, après avoir souligné l'importance du maintien d'une production cinématographique et audiovisuelle nationale, s'est interrogé sur les modalités de répartition des économies réalisées sur les subventions aux théâtres. Il s'est inquiété des inégalités importantes dans la répartition des subventions allouées aux institutions musicales, notamment aux orchestres symphoniques et de la faiblesse des crédits de fonctionnement prévus dans les contrats de plan Etat-régions.

Il s'est demandé si la baisse des crédits affectés à la commande publique d'œuvres d'art n'aurait pas des incidences négatives sur les musées de province, les fonds régionaux d'acquisition des musées et les fonds régionaux d'art contemporain.

**Mme Danielle Bidard-Reydet** s'est inquiétée des insuffisances de la politique d'aide en faveur du livre destiné à la jeunesse et des lacunes dans la formation des bibliothécaires en ce domaine. Elle a rappelé que des déséquilibres importants existaient au sein de la région Ile-de-France elle-même et a fait part de son intérêt pour le projet de réorientation des activités de la cité de la Villette. Elle s'est interrogée sur les effets de la baisse des subventions versées par l'Etat aux écoles de musique. Elle a appelé l'attention du ministre sur les problèmes financiers du centre culturel Arthur Rimbaud à Aden au Yémen.

**M. Ambroise Dupont** s'est demandé si l'Etat envisageait de faciliter l'exposition d'oeuvres et de tableaux d'intérêt national en province.

**M. Adrien Gouteyron** s'est inquiété du déficit culturel de certaines zones rurales et des difficultés des collectivités locales à conduire des actions d'animation en ce domaine.

**M. André Maman**, après avoir constaté que la France n'avait pas toujours les ambitions de sa politique culturelle à l'étranger, a regretté l'absence de programmation à long terme en ce domaine.

**Le président Maurice Schumann** s'est demandé s'il était envisagé d'introduire plus de rationalité dans les structures administratives de la francophonie et de la langue française.

En réponse aux intervenants, **M. Jacques Toubon, ministre de la culture et de la francophonie**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- les bâtiments de l'ancienne bibliothèque nationale auront vocation à permettre l'exposition de cartes et plans, manuscrits anciens, monnaies et médailles, estampes et gravures qui seront maintenus rue de Richelieu. Ils serviront également à abriter, le cas échéant, l'école nationale du patrimoine, la direction régionale des affaires culturelles, le centre national de restauration des oeuvres d'art et les structures des universités parisiennes dévolues à l'enseignement de l'histoire de l'art ;

- les crédits alloués aux bibliothèques considérées comme des pôles associés représenteront au total 100 millions de francs sur le coût de l'ensemble des travaux relatifs à la bibliothèque nationale de France ;

- le statut de l'Opéra de Paris issu du décret du 2 avril 1990 devrait être réformé en vue du retour à un statut «plus classique» privilégiant le professionnalisme et une source unique d'autorité.

- le régime des exportations des oeuvres d'art devra être réformé car il ne satisfait ni les directeurs de musées ni les propriétaires d'oeuvres d'art, suscite des réticences de plus en plus grandes de la part des musées étrangers pour prêter temporairement des oeuvres d'art en vue de leur exposition en France, et menace de déboucher sur une impossibilité de dédommager ou d'indemniser des propriétaires d'oeuvres pour lesquelles le certificat de sortie est refusé ; éventuellement, une exonération des droits de succession pour les propriétaires d'une oeuvre d'art, dont l'exportation hors du territoire national est interdite, pourra être instituée dans le cadre du projet de loi sur les musées.

- l'intervention d'un institut de refinancement spécialisé en faveur des galeries d'art n'est pas à exclure en 1994 si le marché de l'art ne connaissait pas de redressement durable ;

- un compromis sur l'harmonisation des taux de TVA sur le marché de l'art, en application de la 7ème directive de la Communauté européenne, pourrait être obtenu en 1994 ;

- les petites salles de cinéma bénéficieront de crédits majorés au titre de l'aide au tirage de copies et de l'aide à la modernisation des salles ; le financement des aides automatiques à l'exploitation devrait être réexaminé dans un sens plus favorable aux petites salles ;

- les installations de «multiplex» cinématographiques, qui semblent, en première analyse, de nature à entraîner une stabilisation de la fréquentation du public en salle, feront l'objet d'une évaluation exacte de leurs effets au cours de l'année 1994 ;

- il est envisagé de procéder à une amélioration du statut fiscal et immobilier des salles de cinéma, résultant actuellement d'une ordonnance du 7 juillet 1945 qui apparaît aujourd'hui de plus en plus inadaptée ;

- la France a demandé à la Commission européenne de ne pas donner de suite favorable à la demande de prorga-

tion de la dérogation accordée au groupe UIP constitué sous forme d'entente ;

- il n'est pas envisagé d'imposer des quotas de diffusion de films européens aux exploitants de salle de cinéma mais, en revanche, des accords conventionnels de programmation seront demandés aux grands réseaux de distribution ;

- la salle du Vieux Colombier semble répondre actuellement à sa triple vocation qui doit être de faire travailler tous les Comédiens Français, d'autoriser la salle Richelieu de la Comédie Française à monter des spectacles sans alternance et enfin d'élargir le répertoire de la Comédie Française vouée par ses statuts à la mise en scène du répertoire classique ;

- les tournées de troupes théâtrales seront renforcées au niveau régional et départemental à partir des centres dramatiques nationaux ; un groupe de travail a été constitué sur les tournées de troupes privées ;

- la réunion des services de la culture et de la francophonie permet à la francophonie de bénéficier de l'exercice d'une autorité politique plus grande ;

- la délégation générale à la langue française, dont la vocation interministérielle est incontestable, verra ses attributions administratives renforcées pour assurer l'application de la future loi de défense de la langue française ;

- la chaîne francophone TV5 devrait bénéficier de 174 millions de francs pour assurer notamment le financement de l'ouverture de sa fenêtre africaine ;

- la bataille de l'exception culturelle a moins pour objectif de défendre ce qui existe que de préparer l'avenir et d'assurer la multiplication des moyens de production audiovisuels ;

- deux missions de réflexion ont été lancées sur le financement des orchestres de province et sur les Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) ;

- la formation des bibliothécaires ne semble pas susciter de critiques particulières et fait l'objet de moyens renforcés en 1994 ;

- diverses oeuvres du fonds du musée national d'art contemporain du centre Beaubourg devraient faire l'objet d'expositions en province en 1994 ;

- la politique culturelle en milieu rural doit faire l'objet d'un prochain Comité interministériel de développement de l'aménagement (CIDAR) ; d'ores et déjà, il est prévu de favoriser l'implantation de cafés-musiques et de librairies en milieu rural ;

- les activités de l'association française d'action artistique (AFAA) seront recentrées et rendues plus efficaces.

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mardi 19 octobre 1993 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.**- La commission a entendu, avec la mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain, **M. Pierre-Henri Paillet**, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

Après avoir retracé la carrière du nouveau délégué, le président a souligné la grande expérience que celui-ci avait accumulée dans ses responsabilités successives et l'a invité à présenter le dossier de l'aménagement du territoire dans son état présent.

**M. Jean François-Poncet, président**, a fait, en outre, part aux membres de la commission et de la mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain, réunis pour entendre M. Pierre-Henri Paillet, des étapes de l'achèvement du rapport d'information de la mission. La publication de ce rapport devrait, selon le président, n'intervenir qu'à l'issue du grand débat actuel, c'est-à-dire à la fin de 1993 ou au tout début de 1994.

**M. Jean François-Poncet, président**, a, enfin, rappelé l'intention du Gouvernement de déposer un projet de loi d'orientation sur l'aménagement du territoire au printemps de 1994.

**M. Pierre-Henri Paillet**, remerciant les sénateurs de leur présence en grand nombre, a alors rappelé les objectifs de la nouvelle politique d'aménagement du territoire.

Déplorant les «gaspillages» de ressources et le «scénario de l'inacceptable» qu'impliquent la concentration de la population dans les villes et les banlieues et l'accentuation des déséquilibres régionaux, il a souligné que le Gouvernement refusait une telle évolution.

S'agissant du projet de loi d'orientation en préparation au niveau gouvernemental, il a indiqué qu'il s'assignait pour premier objectif de rendre à l'action de l'Etat une cohérence dans des domaines comme l'éducation, les infrastructures et les délocalisations d'emplois publics, à partir d'un grand schéma à l'horizon 2015.

Il a, en outre, souligné l'effort de cohésion que cette politique appelait de la part des collectivités locales. Il a précisé, à cet égard, que l'image du territoire devrait se dessiner à partir de la «base», au prix des nécessaires arbitrages par l'Etat dans une logique d'intérêt général.

Deuxième objectif poursuivi par le projet de loi : les moyens nécessaires devront être définis précisément. A cet égard, **M. Pierre-Henri Paillet** a fait part de son intention de faire appel aux propositions longuement débattues par la mission, mais il a souligné la difficulté des propositions concrètes dans les domaines en cause : nouvelle organisation des collectivités, clarification des compétences de l'Etat et les collectivités locales, adaptation en profondeur de la fiscalité locale, péréquation financière, mise en place de moyens humains.

Concernant les équipements publics, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a indiqué que les conditions de construction et de financement de ceux-ci pourraient impliquer un recours accru à la concession. Evoquant le déficit de la SNCF, il a souligné que le train à grande vitesse devrait être utilisé au profit de l'aménagement du territoire pour autant que l'on veille à ce qu'il ne draine pas de nouvelles populations vers le grand bassin parisien. Quant à l'université, évoquant le plan Université 2000, il s'est interrogé sur le type d'uni-

versités et sur les modes de financement qu'il conviendrait d'adopter et noté qu'il faudrait faire preuve d'imagination.

En matière de fiscalité, **M. Pierre-Henri Paillet** a émis le souhait qu'une véritable égalité devant l'impôt soit rétablie à travers une modulation de la fiscalité des entreprises, comme des personnes physiques, selon les régions.

Soulignant l'intérêt porté par les français et les élus au débat national sur l'aménagement du territoire, il a décrit la méthode proposée par le Gouvernement, qui consiste à permettre l'expression «sans tabou» des idées au niveau local, au niveau national et, pour finir, au Parlement. Il a affirmé que l'intention du Gouvernement était de travailler en liaison avec le Sénat, ses commissions ainsi qu'avec la mission commune d'information dont les travaux sont déjà -a-t-il constaté- bien avancés.

En conclusion, il a estimé que, pour que la nouvelle politique soit «crédible», la volonté du Gouvernement devait rapidement se traduire dans l'action, dans la logique des décisions du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) de Mende (dotation au jeune entrepreneur, statut du pluriactif, moratoire sur les suppressions de services publics en milieu rural, poursuite des délocalisations).

**M. Jean François-Poncet, président**, tout en jugeant bonnes les décisions ponctuelles des CIAT succésifs et en assurant le nouveau délégué de sa confiance, a estimé que le pays, dans ses profondeurs, redoutait les «faux semblants» et le dépôt sans lendemain d'un projet de loi. Il a ainsi jugé indispensable la définition d'une stratégie globale et de «rupture».

Il a appelé de ses voeux une nouvelle politique d'implantation des entreprises, une redéfinition du plan «Université 2000», qui tourne le dos à l'aménagement du territoire, ainsi qu'une extension du schéma directeur national routier. Il a, en particulier, considéré qu'il fallait retirer au ministère des finances le contrôle des péages.

Enfin, il a regretté l'insuffisance des moyens du budget de l'Etat et souhaité un transfert géographique des dépenses.

**M. Pierre-Henri Paillet**, évoquant les implications financières de ces suggestions, a proclamé sa «foi» dans une nouvelle politique d'aménagement du territoire et dans une convergence des volontés dès lors que les français manifestaient, de plus en plus clairement, une certaine défiance à l'égard de nos institutions et des «cités parisiennes du laissez-faire».

Il a assuré les sénateurs que les suggestions locales et nationales des citoyens, émises au long du débat national, seraient fidèlement reprises même si elles contredisaient les thèses ordinairement défendues par les services de l'économie et des finances.

Il a annoncé que la future loi d'orientation comporterait deux séries de mesures :

- les unes, de caractère normatif, feront sentir leurs effets «après l'élection présidentielle» ;
- les autres, de caractère réglementaire ou fiscal, pourront être prises dès 1994.

**M. Jean Pépin, rapporteur pour avis du budget de l'aménagement du territoire**, s'est alors enquis de l'avenir du moratoire en matière de suppressions de services publics, de la redéfinition du zonage de la prime d'aménagement du territoire, de la politique d'aide aux PME-PMI, des bureaux de la DATAR à l'étranger ainsi que des délocalisations de certains services publics.

**M. Alain Vasselle** a confirmé l'attente des français en ce qui concerne les moyens mis réellement en oeuvre au service de l'aménagement du territoire. Rappelant l'existence de plusieurs niveaux d'administration locale, il a souligné l'intérêt d'une réflexion sur une spécialisation de l'impôt local par niveau.

**M. Jean Huchon, rapporteur de la mission commune d'information**, a souligné le découragement des populations dans les zones désertifiées et émis des doutes

sur la propension des zones les plus favorisées à consentir à une véritable péréquation.

**M. Lucien Lanier** a jugé que la nouvelle politique d'aménagement du territoire équivalait à une «nouvelle donne», à un nouvel accord, et a fait part de son scepticisme à l'égard d'une «Europe des régions».

**Mme Josette Durrieu**, soulignant l'urgence d'un moratoire en matière de suppressions d'emplois dans les entreprises publiques, notamment dans la zone de Lanne-mezan et de Tarbes, a jugé nécessaire de préciser le rôle de la région comme aménageur. Evoquant la réalité des massifs montagneux, elle a appelé de ses vœux une clarification des compétences pour la gestion de ces massifs, dans le cadre de la politique européenne.

**M. Pierre-Henri Paillet** a répondu :

- que le moratoire en matière de services publics serait maintenu jusqu'au printemps 1994, que des schémas départementaux seraient établis et que l'impact des suppressions éventuelles de services publics serait étudié préalablement, plus précisément que par le passé et après avis des élus ;

- qu'il ne savait pas combien de temps la France pourrait tenir dans la position qu'elle avait prise sur le zonage de la prime d'aménagement du territoire.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est alors enquis de la publication du fascicule budgétaire jaune regroupant l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat à l'aménagement du territoire que l'article 132 de la loi de finances initiale pour 1992 impose au Gouvernement de soumettre au Parlement.

**M. Pierre-Henri Paillet** lui a confirmé que ce fascicule serait rendu public. S'agissant du fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) et de la prime d'aménagement du territoire, il a souligné l'évolution favorable des crédits de 1993 à 1994.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé, pour sa part, qu'en deçà d'un certain seuil -1 %- par rapport aux dépenses du budget général, aucune politique d'aménagement du territoire n'était véritablement significative.

Concernant les bureaux à l'étranger, et le réseau «Invest in France», **M. Pierre-Henri Paillet** est convenu que de meilleures synergies avec les autres services devraient être recherchées.

S'agissant des moyens consacrés aux infrastructures, il s'est interrogé sur d'éventuels financements par les usagers, notamment pour les télécommunications. Il a, par ailleurs, jugé fondamentale une réforme fiscale impliquant une spécialisation, une continuité, ainsi qu'une relocalisation relative de la ressource.

S'agissant des zones rurales, il a jugé qu'elles ne pouvaient pas vivre sans agriculture et fixé l'objectif du maintien de 500.000 exploitations, ce qui suppose d'en installer 10.000 par an.

Il a annoncé qu'après la première phase du débat national sur l'aménagement du territoire, une première synthèse serait établie au niveau local.

Concernant l'objectif «2» d'emploi des fonds structurels européens, **M. Pierre-Henri Paillet** a indiqué qu'il n'était pas encore possible de rendre public le zonage considéré comme souhaitable par la France.

En matière universitaire, et concernant les «nouvelles technologies», il a souligné que l'Etat devait être «moteur».

S'agissant de la politique de massifs il a, pour finir, indiqué que la politique de l'Etat tendait à être «plus ciblée».

**M. Marcel Bony** a, alors, souhaité le succès au nouveau délégué à la DATAR. Il est convenu que certains gaspillages devaient être éliminés. Evoquant le département du Puy-de-Dôme et contestant le concept de «finistérisa-

tion» **M. Marcel Bony** s'est inquiété de certains schémas technocratiques d'aménagement.

**M. Alain Pluchet** s'est enquis sur le point de savoir si des crédits d'aménagement du territoire étaient consacrés à la très grande bibliothèque actuellement en construction à Paris.

**M. Roland du Luart, rapporteur de la mission commune d'information**, a estimé que les délocalisations d'emplois publics devaient tenir compte des infrastructures de transports, que l'on devait, par ailleurs, s'orienter vers une réduction du nombre des régions et qu'enfin une réforme des finances devait être entreprise.

**M. Jacques Machet** a appelé, pour sa part, de ses vœux «un peu de foi et de volonté politique» sur le terrain. Il a toutefois regretté que le débat se mette en place dans la hâte au niveau local.

**M. Pierre-Henri Paillet** a alors rappelé que l'objectif central de l'aménagement du territoire était de «garantir une certaine solidarité entre toutes les parties du territoire national». Il est convenu de la difficulté d'identification des actions nécessaires au Massif central (desserte ferroviaire et routière, etc).

Il a estimé que les délocalisations devaient constituer «l'armature» d'un nouvel aménagement du territoire mais qu'elles ne suffisaient pas et qu'elles devraient être complétées sur une trentaine de sites par des actions complémentaires et simultanées, en matière d'infrastructures, de culture et d'éducation.

Evoquant les dépenses obligatoires des collectivités locales, il a appelé, lui aussi, de ses vœux une évolution de la fiscalité.

**M. Désiré Debavelaere** a, alors, émis le souhait que la réglementation sur les dépôts de bilan soit réformée d'urgence.

Remerciant **M. Pierre-Henri Paillet**, **M. Jean François-Poncet, président**, a souhaité, pour conclure,

qu'une bonne coopération s'instaure sur des sujets précis, entre la DATAR et le Sénat.

**Jeudi 21 octobre 1993 - Présidence de M. Jean Huchon, vice-président.** - La commission a procédé à l'**examen des amendements au projet de loi n° 439** (1992-1993) relatif aux **recours** en matière de passation de certains **contrats de fournitures** et de travaux dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des **transports** et des **télécommunications**.

A l'article premier, la commission a opposé un avis défavorable à l'amendement n° 15 présenté par MM. Félix Leyzour, Charles Ledermann et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 4, elle a adopté la même position à l'égard de l'amendement n° 16 présenté par les mêmes auteurs.

Puis elle a soumis à un examen commun les amendements n° 12 présenté par M. Ernest Cartigny, n° 13 présenté par M. Alain Pluchet et n° 14 présenté par M. Xavier de Villepin et les membres du groupe de l'Union centriste, qui tous visent à introduire un article additionnel après l'article 4, afin de modifier l'article 38 de la loi ° 93-122 du 29 janvier 1993, dite loi «anti-corruption».

**M. Robert Laucournet, rapporteur**, a expliqué qu'à titre personnel il était défavorable à ces trois amendements car leur adoption aurait pour effet de paralyser les procédures de publicité actuellement prévues lors de la passation d'un contrat de concession. Il a toutefois proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour ouvrir largement le débat en séance publique et après une intervention de M. Alain Pluchet, celle-ci s'est rangée au point de vue de son rapporteur.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 20 octobre 1993 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord entendu le **compte rendu de missions** effectuées par **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis du budget de la gendarmerie,** auprès de diverses unités de la gendarmerie.

**M. Michel Alloncle** a rappelé qu'au cours du premier semestre 1993, il avait effectué trois missions : auprès de la Garde républicaine à Paris, le 4 mars ; auprès du centre technique de la gendarmerie nationale à Rosny-sous-Bois, le 30 mars ; et auprès du groupement de gendarmerie des Pyrénées-Atlantiques, les 7 et 8 juin.

Après avoir décrit l'organisation et les missions de la Garde, **M. Michel Alloncle** a fait valoir que les conditions de logement des gardes républicains étaient souvent insatisfaisantes. En outre, les implantations de la Garde sont dispersées sur 22 sites, ce qui induit d'importantes pertes de temps, peut nuire à la disponibilité des personnels et entraîne une multiplication des implantations à surveiller. **M. Michel Alloncle** a souligné l'intérêt du projet, élaboré par la Garde, de regroupement de plusieurs de ses unités à Dugny, où elle dispose d'un vaste terrain ; il a regretté que ce projet soit actuellement bloqué pour des raisons juridiques, le terrain concerné étant considéré comme inconstructible par le schéma directeur de la région Ile-de-France.

**M. Michel Alloncle** a par ailleurs relevé que la Garde faisait face à une charge de travail importante et que les fonctions qui lui étaient confiées étaient parfois mal per-

ques. En effet, par delà quelques missions prestigieuses, la Garde doit également accomplir de nombreuses tâches moins gratifiantes, en particulier les tours de garde statique. Il a précisé que le sentiment de monotonie du travail semblait particulièrement net au sein du 2ème régiment d'infanterie dont les personnels ressentent un «déficit» de prestige -réel ou supposé- par rapport à leurs camarades du régiment de cavalerie ou du 1er régiment d'infanterie affecté à l'Elysée.

**M. Michel Alloncle** a ensuite présenté le centre technique de la Gendarmerie nationale installé au fort de Rosny et dont les missions consistent : à assurer une assistance aux unités de terrain en matière de police judiciaire ; à mettre au point les matériels techniques de la gendarmerie ; à mener des études et à fournir un soutien logistique. Il a précisé qu'il avait visité cinq des onze services du centre : l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) ; le Service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) ; le Laboratoire photographique central (LPC) ; le Service des télécommunications et de la télématique (STT) ; et le Service de traitement de l'information de la gendarmerie (STIG).

Après avoir présenté l'activité de ces services, **M. Michel Alloncle** a souligné la haute compétence du centre et la nécessité de la préserver. A cet égard, il a évoqué trois difficultés : comment assurer un recrutement régulier de haut niveau ? Comment concilier la polyvalence qui est à la base de la carrière des gendarmes et la spécialisation requise dans un tel centre ? Comment faire face à la croissance rapide du coût des matériels utilisés ? Il a fait valoir que l'exercice de certaines missions exigeait une spécialisation très poussée et qu'il convenait d'assurer la compatibilité entre cette spécialisation et le caractère généraliste de la formation et des fonctions de gendarme. **M. Michel Alloncle** a par ailleurs estimé qu'il était nécessaire de permettre une prise en compte suffisante de la haute qualification des personnels dans le déroulement

de leur carrière au travers de mesures indemnitaires spécifiques ou de facilités d'affectation.

Enfin, après avoir indiqué qu'il avait souhaité rendre visite au Groupement de gendarmerie des Pyrénées-Atlantiques en raison, d'une part, des activités terroristes auxquelles les forces de l'ordre devaient faire face et, d'autre part, du caractère représentatif de ce département en ce qui concerne les évolutions en cours dans le contrôle et la surveillance des zones frontalières dues notamment à la convention de Schengen et à l'Acte unique européen, **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a exposé les conditions d'activité du groupement de gendarmerie du département. Parmi les nombreuses questions évoquées à l'occasion de sa visite, il a notamment relevé : la coordination avec les autres services de sécurité, notamment dans le cadre de la lutte antiterroriste ; les renforts saisonniers et les modalités de modification des implantations territoriales de la gendarmerie.

S'agissant de la coordination des services de sécurité, il a fait valoir que, dans l'ensemble, les relations entre les différents services de sécurité étaient bonnes. Il a cependant noté l'inévitable difficulté de coordination de l'action antiterroriste due à la présence sur le terrain de nombreux services de police auxquels s'ajoute la gendarmerie. Il a par ailleurs rappelé le sentiment qui s'est fait jour, dans les rangs des gendarmes, d'un dessaisissement des affaires les plus importantes au profit de la police et ce malgré l'efficacité reconnue des actions menées par la gendarmerie. **M. Michel Alloncle** a souligné que la coordination des services de sécurité suscitait des difficultés dans un autre domaine : celui du contrôle des frontières. En effet, bien que la convention de Schengen ne soit pas en vigueur, les services de la police de l'air et des frontières, sur directive du ministère de l'intérieur, se sont « retirés » de la frontière franco-espagnole. **M. Michel Alloncle** a ainsi pu constater avec étonnement que les installations de contrôle à la frontière n'étaient plus utilisées et semblaient laissées à l'abandon.

Il a considéré que cette situation posait au moins trois problèmes : pourquoi, avant même l'entrée en vigueur de la convention de Schengen et la ratification de l'adhésion de l'Espagne à cette convention, avoir effectué un retrait de la police de l'air et des frontières ? Quel sera le rôle de la police de l'air et des frontières dont les effectifs, dans le département, n'ont pas été réduits ? Comment assurer enfin une efficace coordination des services de sécurité du département afin d'éviter que, du fait d'une absence de nouvelle répartition des rôles sur le terrain, les Pyrénées-Atlantiques ne deviennent une zone propice au développement de divers trafics ?

En ce qui concerne les renforts saisonniers, **M. Michel Alloncle** a rappelé que les Pyrénées-Atlantiques faisaient partie des départements confrontés à un afflux de touristes très important. Ces déplacements de population exigent, de la part de la gendarmerie, un transfert de personnels vers les régions les plus fréquentées, provoquant une relative désorganisation des unités sur lesquelles sont ponctionnés ces personnels.

Enfin, s'agissant de la modification des implantations territoriales de la gendarmerie, **M. Michel Alloncle** a noté que la procédure actuelle, souvent bloquée par des interventions politiques, ne paraissait pas satisfaisante. Il a suggéré la création d'une structure nationale composée de représentants du commandement, d'élus locaux et de représentants des organismes chargés de l'aménagement du territoire, qui serait saisie de toutes les demandes de la Gendarmerie et donnerait au ministre de la défense un avis circonstancié.

En conclusion, **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a mis l'accent sur la nécessité d'une amélioration des logements de la Garde républicaine, d'une redéfinition des conditions d'exécution de certaines tâches de la Garde, d'une étude des conditions permettant de concilier la spécialisation des personnels affectés à des tâches techniques et le caractère généraliste de la formation et de la fonction de gendarme, d'une meilleure coordination des

services de sécurité dans les zones frontalières, et d'une adaptation de la procédure de modification des implantations de la gendarmerie.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est interrogé sur les effectifs de la Garde républicaine. Il s'est étonné du retrait de la police de l'air et des frontières de la frontière franco-espagnole dont la surveillance paraît pourtant essentielle compte tenu de l'activité de groupuscules terroristes dans la région.

Après avoir fait valoir que la ville de Paris avait consenti un effort substantiel au profit des casernements de la Garde républicaine, **M. Michel Caldaguès** a regretté que les gendarmes soient parfois astreints à des tâches éloignées de leur mission première, comme le contrôle des prix ou des vignettes automobiles.

Après avoir exprimé son accord avec **M. Michel Caldaguès**, **M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** s'est interrogé d'une part, sur les conditions de recrutement de la Garde républicaine, d'autre part, sur les modalités de coordination des laboratoires de la police et de la gendarmerie.

**M. Albert Voilquin** a regretté certaines insuffisances de la nouvelle organisation du service de nuit au sein de la gendarmerie. Il a souhaité connaître les conditions d'emploi de la Garde républicaine au profit de manifestations exceptionnelles. Il a souligné l'importance du coût des loyers supportés par la gendarmerie pour loger ses personnels.

**M. Roland Bernard** s'est interrogé sur l'opportunité du retrait de la police de l'air et des frontières de la frontière franco-espagnole.

**M. André Boyer** a souhaité connaître l'origine des renforts saisonniers mobilisés par la gendarmerie au profit des régions touristiques.

En réponse aux questions des commissaires, **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a apporté les éléments d'information suivants. S'agissant du retrait de la police de l'air et des frontières, **M. Michel Alloncle** a précisé qu'il avait été décidé par le précédent Gouvernement. Après avoir regretté l'accaparement des gendarmes par des tâches ne relevant pas de leur mission première, **M. Michel Alloncle** a rappelé que ces tâches leur étaient imposées par les différents ministères. Puis **M. Michel Alloncle** a fait valoir que la gendarmerie ne disposait que d'un laboratoire de police scientifique -l'institut de recherches criminelles- quand la police en comptait six. Enfin, après avoir relevé que, dans l'ensemble, le système des centres opérationnels de la gendarmerie donnait satisfaction, **M. Michel Alloncle** a noté que des améliorations étaient en cours.

La commission a alors décidé d'**autoriser la publication du présent compte rendu de missions sous la forme d'un rapport d'information.**

**M. Michel Caldaguès** a ensuite présenté une communication sur le **Corps européen.**

Evoquant en premier lieu les raisons qui avaient présidé à la création du Corps européen -décidée le 22 mai 1992 par MM. Helmut Kohl et François Mitterrand-, **M. Michel Caldaguès** a souligné la nécessité qu'il y avait eu de compenser par une initiative concrète les dispositions très évasives figurant dans le Traité sur l'Union européenne en matière de sécurité et de défense ; il convenait également, dans cet esprit, de prévoir un outil militaire à la disposition de l'UEO (Union de l'Europe occidentale), censée devenir le « bras armé » de l'Union européenne. La création d'un Corps européen se devait également de combler un vide stratégique né en Europe centrale et orientale de la désintégration du pacte de Varsovie d'une part, et des limites géographiques imposées à l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) d'autre part. Enfin, l'initiative franco-allemande du Corps européen permettait de poursuivre une coopération mili-

taire bilatérale engagée depuis de nombreuses années et qui avait permis, en 1987, la création de la Brigade franco-allemande.

**M. Michel Caldaguès** a ensuite décrit les trois types de missions qui pourraient être assignées au Corps européen : la défense commune des alliés -en application de l'article 5 du Traité de Washington et du Traité de Bruxelles-, prévoyant tous deux l'assistance des pays signataires à l'un d'entre eux s'il était l'objet d'une agression ; le maintien et le rétablissement de la paix ; enfin les actions humanitaires.

Abordant ensuite les structures militaires du Corps européen, **M. Michel Caldaguès** a relevé que chaque pays participant -la France, l'Allemagne et la Belgique- affectait au Corps une division ou l'équivalent d'une division (soit 10.000 à 12.000 hommes), chaque unité demeurant strictement nationale et stationnant sur son propre territoire, à l'exception de la 1ère Division blindée française dont certaines unités résident déjà depuis longtemps en territoire allemand.

S'agissant de l'état-major du Corps européen, **M. Michel Caldaguès** a fait remarquer qu'il constituerait la seule entité véritablement multinationale, avec la Brigade franco-allemande également affectée au Corps. Certains postes seraient occupés par rotation entre les trois nations participantes, d'autres fonctions étant, cependant, affectées définitivement à l'un ou l'autre des Etats parties.

**M. Michel Caldaguès** a ensuite abordé les conditions dans lesquelles chaque Etat pourrait garder le contrôle et la disponibilité des forces qu'il avait affectées au Corps européen au cas où il devrait y recourir pour remplir une mission purement nationale. Les dispositions retenues étaient claires : chaque Etat gardait la faculté, hors mission opérationnelle en cours, de « reprendre » l'unité affectée ou une partie de celle-ci.

Puis **M. Michel Caldaguès** a décrit la procédure d'engagement du Corps : celle-ci serait arrêtée -à l'unani-

mité- par les représentants militaires et politiques de chaque nation participante réunis au sein d'un «comité commun», instance suprême de contrôle du Corps européen et instance de relais entre le commandement du Corps d'une part, et chaque gouvernement, d'autre part. **M. Michel Caldaguès** s'est félicité de cette structure de contrôle politico-militaire qui préside à l'utilisation du Corps européen, laquelle diffère de la pratique qui prévaut au sein de l'OTAN, où les instances militaires exercent souvent une prépondérance de fait sur les organes politiques.

**M. Michel Caldaguès** a alors évoqué les difficultés qui doivent encore être résolues pour permettre une véritable utilisation opérationnelle du Corps européen :

- la position allemande quant à l'engagement de ses forces sur un théâtre d'opérations extérieures : le problème juridique tenant à la constitutionnalité de tels engagements n'est toujours pas clarifié et les partis politiques allemands défendent sur le sujet des positions différentes ;

- les missions imparties au Corps européen -maintien et rétablissement de la paix- exigent d'autre part des forces disponibles et capables de demeurer longtemps sur un théâtre d'opérations. Or, la 1ère division blindée, qui constitue la contribution française au Corps européen, est essentiellement composée d'appelés du contingent. Même en tenant compte des possibilités de recourir au volontariat pour les opérations extérieures, seuls 30 % des effectifs totaux de la 1ère division blindée sont véritablement disponibles : une professionnalisation progressive semble donc s'imposer.

**M. Michel Caldaguès** a enfin considéré que l'un des obstacles majeurs à l'utilisation du Corps européen réside dans la détermination politique des Etats parties à y recourir. Au coeur de ce débat se trouvent les relations entre l'OTAN et l'UEO : l'Eurocorps a certes passé des accords précis avec chacune des deux organisations, intuitionnalisant la double subordination du Corps à l'une et à

l'autre. Il reste qu'à ce jour, l'OTAN et l'UEO n'ont pas procédé à un véritable partage des tâches ou des responsabilités et que certains Etats parties au Corps européen, ou susceptibles de l'intégrer prochainement, continuent de privilégier leur relation avec l'organisation atlantique au détriment de leur appartenance à l'UEO à laquelle, normalement, le Corps européen est supposé être affecté en priorité.

La seule existence du Corps européen, a conclu **M. Michel Caldaguès**, si elle est le préalable indispensable à l'existence d'une entité européenne de défense, ne saurait cependant y suffire en l'absence d'une volonté politique claire et cohérente des gouvernements participants.

Après son exposé, **M. Michel Caldaguès**, en réponse à **M. Xavier de Villepin**, président, a indiqué que la « reprise » éventuelle par un Etat des forces qu'il avait affectées au Corps européen pourrait se faire après une procédure d'information au sein du « comité commun ». **M. Michel Caldaguès** a précisé à **M. Michel d'Aillières** que la Brigade franco-allemande était intégrée au Corps européen, en tant que contribution franco-allemande. A **M. Albert Voilquin**, **M. Michel Caldaguès** a indiqué que les missions assignées au Corps européen lui permettraient d'intervenir sur des théâtres très divers, en particulier dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. Avec **M. Jacques Genton**, **M. Michel Caldaguès** a enfin débattu des hésitations de l'Allemagne à engager ses forces hors du territoire national.

La commission a alors décidé d'autoriser la publication de l'étude de **M. Michel Caldaguès** sous la forme d'un rapport d'information au titre de l'article 22, alinéa 1er du Règlement du Sénat.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, présidée par M. Xavier de Villepin, président, la commission a entendu le **général Vincent Lanata**, chef d'état-major de l'armée de l'air.

Le **général Vincent Lanata** a tout d'abord indiqué que le montant total des crédits budgétaires de l'armée de l'air s'élèverait en 1994 à 38,7 milliards de francs, soit une diminution de 4,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993. Il a toutefois précisé que, compte tenu de la diminution des reports de crédits obligés, l'armée de l'air disposerait d'une ressource complémentaire de 1,076 milliard de francs.

S'agissant du titre III, le chef d'état-major de l'armée de l'air a indiqué que les crédits de fonctionnement de l'armée de l'air s'établiront à 15,7 milliards de francs en 1994, soit une augmentation de 1,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993. Les effectifs, quant à eux, connaîtront une légère diminution pour passer de 90.649 à 89.853 hommes. Evoquant les crédits de fonctionnement des bases, le **général Vincent Lanata** a précisé qu'ils augmenteraient de 1 %.

S'agissant du titre V, les crédits dont disposera l'armée de l'air atteindront 23,036 milliards de francs auxquels il convient d'ajouter les crédits dus à la diminution des reports obligés. Le **général Vincent Lanata** a souligné l'incidence de la multiplication des opérations extérieures sur l'évolution des capacités de combat de l'armée de l'air. Il a indiqué que le déroulement des programmes Mirage 2000 D, Mirage 2000 DA, Mirage F1 CT, se poursuivrait normalement. En revanche, le programme Rafale connaîtra un retard de six mois ; le programme SCCOA (système de commandement et de conduite des opérations aériennes) ainsi que les achats de rechanges seront également touchés.

Après s'être félicité de l'acquisition par l'armée de l'air de deux Airbus A 310 pour assurer les transports de longue portée, le **général Vincent Lanata** a évoqué la nécessité d'étudier le remplacement, à l'horizon 2003, des Transall de première génération.

Enfin le chef d'état-major de l'armée de l'air a précisé les conditions d'exécution pour l'armée de l'air des opéra-

tions extérieures et notamment les missions d'interdiction de survol de l'espace aérien au sud de l'Irak et en ex-Yougoslavie.

A l'issue de son exposé, le **général Vincent Lanata** a répondu aux questions des commissaires.

Le **président Xavier de Villepin** s'est interrogé sur les raisons du retard du programme Rafale et sur ses conséquences pour l'emploi dans les industries aéronautiques. Il a souhaité savoir si cet appareil disposait de perspectives intéressantes en matière d'exportation et a interrogé le chef d'état-major des armées sur l'état d'avancement du programme d'avion de combat européen. Il s'est également inquiété des difficultés de logement des personnels sur certaines bases aériennes. Il a souhaité obtenir des précisions sur les missions remplies par les Airbus A 310 acquis par l'armée de l'air. Enfin, il a interrogé le général Vincent Lanata sur l'efficacité de l'opération «Deny flight» d'interdiction de survol aérien de la Bosnie-Herzégovine.

Après s'être inquiété de l'avenir des capacités de transport tactique, **M. Albert Voilquin** a souligné l'intérêt du programme d'avion de transport européen et a fait valoir qu'une décision devrait être rapidement prise à ce sujet. Il a évoqué les perspectives de conception d'un missile air-sol longue portée (ASLP) compte tenu de l'abandon de ce projet par la Grande-Bretagne. Il a interrogé le chef d'état-major de l'armée de l'air sur le nombre minimal d'avions de combat dont devaient disposer les forces aériennes pour accomplir leurs missions. Enfin, **M. Albert Voilquin** a considéré que la revalorisation de la condition militaire devait être poursuivie, notamment par l'amélioration des conditions de vie et de travail des personnels.

**M. Jacques Genton**, partageant les inquiétudes de M. Albert Voilquin au sujet de l'ASLP, s'est interrogé sur les composantes futures des forces nucléaires. Il a souhaité savoir si une décision en la matière devrait être prise dans le cadre de la loi de programmation, s'il paraissait

possible de développer un nouveau programme nucléaire sans essais nucléaires, et si le programme ASLP était compromis par le renoncement britannique.

**M. Michel d'Aillières** a interrogé le chef d'état-major de l'armée de l'air sur les conséquences des opérations de restructuration pour les forces aériennes.

**M. André Jarrot** a souhaité connaître le lieu du premier essai en vol de l'avion de combat européen ainsi que la répartition de la production des différentes composantes de cet appareil entre les pays intéressés.

**M. Philippe de Gaulle** a souligné qu'en ce qui concerne la défense nucléaire, la Grande-Bretagne demeurerait liée par l'accord Mac Millan-Eisenhower et qu'elle ne disposait donc pas d'une totale indépendance en la matière. Il a enfin interrogé le général Vincent Lanata sur les moyens aériens français mobilisés dans l'ex-Yougoslavie.

**Jeudi 21 octobre 1993 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a **entendu M. Michel Roussin, ministre de la coopération.**

**M. Michel Roussin** a tout d'abord évoqué l'évolution récente des pays du champ de la coopération sur les plans politique, économique et social.

Abordant en premier lieu les différentes étapes de la transition démocratique franchies par les pays du champ, le ministre de la coopération a souligné les progrès accomplis, évoquant notamment le symbole que constitue selon lui l'accession au pouvoir du nouveau Président du Niger, M. Mohamat Ousmane. Il a, en revanche, précisé que la reprise de la coopération française au Togo était subordonnée au déroulement normal des prochaines élections législatives. **M. Michel Roussin** a déploré l'interruption du processus démocratique au Burundi, où un coup d'Etat a eu lieu dans la nuit du 20 au 21 octobre 1993.

Puis le ministre de la coopération a mis en évidence l'extrême gravité de la situation économique des pays du champ, qu'il s'agisse de la dégradation des finances publiques, de la crise financière, de l'incidence de l'explosion démographique sur la croissance économique, ou de l'extension continue du secteur informel. Ce diagnostic sans complaisance a, ainsi que l'a rappelé **M. Michel Roussin**, motivé une révision des critères d'allocation de notre aide, désormais subordonnée à la conclusion d'accords avec les institutions financières internationales, destinés à matérialiser le choix des pays partenaires en faveur de l'assainissement de leurs économies.

S'agissant de la situation sociale de l'Afrique subsaharienne, le ministre de la coopération a notamment évoqué la carence du secteur de la santé face au défi que constitue le SIDA. Il a, à cet égard, estimé à 15 millions le nombre d'orphelins, en raison de cette maladie, à l'échéance de l'an 2000. Le ministre de la coopération a annoncé la mise en oeuvre, dès 1994, d'un important programme de prévention auquel seront consacrés 300 millions de francs.

Dans ce contexte difficile, **M. Michel Roussin, ministre de la coopération**, a souligné la nécessité de privilégier une nouvelle conception de la coopération franco-africaine, fondée sur une approche de terrain stimulant les initiatives locales et les projets de petites dimensions plutôt que les "éléphants blancs". Parmi les projets méritant d'être encouragés, le ministre de la coopération a cité, à titre d'exemples, l'hôpital de jour de Brazzaville et le centre de transfusion sanguine d'Abidjan.

Evoquant ensuite les crédits alloués à son département dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994, **M. Michel Roussin** a, dans un premier temps, développé les grandes orientations qui doivent désormais caractériser l'action du ministère de la coopération :

- les crédits du Fonds d'aide et de coopération doivent être consacrés à des actions privilégiant des projets

concrets, essentiellement dans les domaines du développement rural et de la formation scolaire.

- en ce qui concerne l'assistance technique, la déflation des effectifs en cours s'inscrit dans la recherche de missions plus ponctuelles requérant un niveau de technicité élevé de la part des personnels.

- les concours financiers seront consacrés à appuyer les politiques d'ajustement.

- la coopération militaire aura pour mission d'assurer la stabilité des Etats et de contribuer à la construction d'Etats de droit.

- les relations entre le ministère de la coopération et les organisations non gouvernementales devront à l'avenir obéir à un souci de rentabilité et de transparence.

Puis, après avoir insisté sur les actions mises en oeuvre afin de rationaliser les divers instruments de la coopération, **M. Michel Roussin** a estimé que les 7.769 millions de francs consacrés à son département devaient permettre au ministère de la coopération, en dépit d'une diminution en volume de ses crédits par rapport à la dotation précédente, de mettre en oeuvre une nouvelle politique de coopération qui doit, selon lui, participer à la maîtrise des flux migratoires et à la relance de nos exportations.

A l'issue de l'exposé du ministre, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est interrogé, avec **MM. Guy Penne** et **Michel d'Aillières**, sur la signification de l'exigence de politique d'ajustement dans les pays du champ au regard de nos relations avec les institutions de Bretton Woods, s'agissant notamment de l'avenir de la zone franc. A cet égard, **M. Michel Roussin, ministre de la coopération**, a rappelé la nécessité pour les pays africains de reprendre un dialogue trop souvent interrompu avec le FMI (Fonds monétaire international) et la Banque mondiale, en contrepartie de l'engagement français de les soutenir auprès des institutions financières internationales. Le ministre de la coopération s'est félicité que certains

pays à revenus intermédiaires soient ainsi sortis de leur isolement, que des missions d'audit du FMI et de la Banque mondiale soient entreprises dans certains pays d'Afrique francophone, manifestant ainsi une meilleure répartition internationale des efforts en faveur de l'Afrique subsaharienne. Une politique tendant à un meilleur partage de l'aide au développement doit d'autre part, selon lui, être menée à l'avenir auprès des Communautés européennes. Le ministre de la coopération a souligné que la politique française à l'égard du franc CFA ne ferait l'objet d'aucun fléchissement et qu'aucune dévaluation n'était à ce jour envisagée.

Puis **M. Paul d'Ornano**, rapporteur pour avis du budget de la coopération, s'est félicité du "nouveau langage, franc et décomplexé" désormais tenu, selon lui, par la France à l'Afrique. Il s'est tout d'abord interrogé sur les doubles emplois susceptibles de résulter de l'intervention de la Caisse française de développement, conjointement au ministère de la coopération, dans l'attribution de dons aux pays du champ. A cet égard, **M. Michel Roussin** tout en convenant de la nécessité de parvenir à un meilleur partage des rôles entre les divers acteurs de la coopération, a fait observer que le ministère de la coopération exerçait désormais une tutelle sur l'octroi de dons par la Caisse française de développement.

Interrogé par **M. Paul d'Ornano** sur le coût du soutien français au processus électoral en Afrique, **M. Michel Roussin** a précisé que la France limitait son action à un soutien logistique à l'organisation des élections. Il a évalué au maximum à 5 millions de francs par pays bénéficiaire la contribution française à l'organisation des élections africaines.

Evoquant ensuite le soutien du ministère de la coopération aux actions mises en oeuvre par les organisations non gouvernementales, **M. Paul d'Ornano** a déploré le financement de manifestations (colloques, expositions...) dénuées, selon lui, de rentabilité directe en termes de développement. **M. Michel Roussin** a fait observer que la

diminution des crédits inscrits au chapitre 42-24 allait dans le sens de la réflexion du rapporteur.

Puis **MM. Paul d'Ornano** et **Michel Roussin** ont évoqué le soutien français aux projets d'intégration régionale en Afrique subsaharienne qui constituent, ainsi que l'a souligné le ministre, l'une des priorités de la coopération.

Interrogé par **M. Paul d'Ornano** sur la signification de la suppression de 14 postes d'enseignants, dès la rentrée de 1994, à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, **M. Michel Roussin** a estimé que cette mesure s'inscrivait dans un meilleur ciblage des activités d'enseignement au sein des écoles appartenant au réseau de l'Agence. A la demande de **M. Paul d'Ornano**, le ministre de la coopération a précisé que l'extension de celui-ci, notamment au Sénégal, était actuellement à l'étude.

Puis, revenant avec **M. André Rouvière** sur la déflation des effectifs d'assistants techniques enseignants dans les pays du champ, **M. Michel Roussin** a rappelé que cette réduction d'emplois s'inscrivait dans la perspective de la mise en place d'une assistance technique plus spécialisée. En réponse à l'inquiétude exprimée par **MM. André Rouvière** et **Marc Lauriol**, le ministre de la coopération a estimé que la réduction des effectifs d'enseignants n'aurait aucune incidence sur le rayonnement culturel de la France. A cet égard, **Mme Monique Ben Guiga** a observé la simultanéité entre le développement des langues nationales dans certains pays et le déclin de l'enseignement du français.

Interrogé par **M. André Rouvière** sur les crédits consacrés aux bourses, le ministre de la coopération a rappelé que l'allocation des bourses répondrait à l'avenir à des critères précis de qualification des candidats.

Puis, à la demande de **M. Guy Penne**, le ministre de la coopération a évoqué la situation intérieure aux Comores et les démarches faites en faveur des leaders de l'opposition emprisonnés. A la demande de **M. Guy Penne**,

**M. Michel Roussin** a précisé que la reprise de la coopération française en République centrafricaine était subordonnée à des engagements précis du nouveau chef de l'Etat en faveur de la démocratisation.

Avec **MM. Xavier de Villepin, président**, et **Philippe de Gaulle**, le ministre de la coopération a enfin évoqué la situation en Haïti et le projet français de participation à la mise en place d'une force de police respectueuse de l'Etat de droit, précisant que la coopération française se limitait pour l'heure au domaine humanitaire.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 19 octobre 1993 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a d'abord entendu **M. Laurent Perpère, rapporteur général de la commission chargée d'élaborer un "rapport sur les obstacles structurels à l'emploi"**, en remplacement de M. Jean Mattéoli, président de la commission, empêché.**

Après avoir rappelé le calendrier de travail de la commission présidée par M. Jean Mattéoli, **M. Laurent Perpère** a indiqué que la commission avait traité quatre sujets principaux : le coût du travail, la formation, les souplesses et les rigidités du droit du travail et enfin les modalités des interventions des administrations.

S'agissant du coût du travail, **M. Laurent Perpère** a dressé le constat que si celui-ci, en France, se situait dans la moyenne des pays industriels, il était en revanche, pour ce qui concerne les emplois non qualifiés, plus élevé que chez certains de nos concurrents tels les Etats-Unis ou nombre d'Etats de l'Europe du Sud, en raison du montant élevé du salaire minimum interprofessionnel de croissance, charges comprises.

La commission a donc proposé une budgétisation d'une partie des charges qui pèsent sur les salaires notamment les taxes sur les transports ou la participation à l'effort de construction.

Elle a également souligné l'importance, dans l'explication de la dégradation de notre situation économique et sociale, des facteurs liés au poids relatif croissant des dépenses de santé, dont la maîtrise doit constituer un objectif essentiel.

S'agissant de la formation professionnelle, **M. Laurent Perpère** a considéré que la priorité donnée à la formation générale conduisait à une grave dévalorisation des autres types de formation. Il estime absolument nécessaire, pour répondre à une telle situation, de mettre en place "une filière de formation en alternance d'excellence".

S'agissant des souplesses et des rigidités du droit du travail, **M. Laurent Perpère** a indiqué qu'une étude de droit comparé a été effectuée par la commission qui permettait de distinguer deux sortes de pays : ceux qui apparaissent peu réglementés, -tel les pays anglo-saxons- et ceux qui, au contraire, sont très régulés, comme c'est notamment le cas de l'Allemagne. Il a toutefois souligné que, dans ce pays, la régulation n'était pas assurée, comme en France, par l'Etat, mais par les partenaires sociaux.

Il a observé, par surcroît, qu'en France, le choix fait d'une plus grande flexibilité externe, qui débouche sur un recours excessif aux licenciements, révèle une absence totale de flexibilité interne à l'entreprise.

L'annualisation ou le développement du travail à temps partiel sont autant de formules destinées à accroître cette flexibilité interne.

S'agissant enfin des modalités d'intervention des administrations, il a dénoncé le poids excessif des formalités administratives qui pèsent sur les entreprises auxquelles 800 formulaires sont destinés, n'exigeant pas moins de 100 millions d'échanges annuels de documents.

Il a jugé qu'une telle situation imposait de renverser les responsabilités à cet égard en confiant demain aux Unions de recouvrement des cotisations sociales (URS-SAF) certaines tâches qui sont actuellement supportées par les entreprises.

Pour conclure, il a estimé que, contrairement aux idées récemment répandues, les emplois de service ne pouvaient en aucun cas permettre de dégager un très grand nombre d'emplois supplémentaires.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a demandé à M. Laurent Perpère s'il lui paraissait possible de renforcer les dispositifs en vue de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes. Il lui a demandé de formuler un jugement sur le débat actuellement engagé sur "le partage du travail". Il a enfin souhaité connaître ses appréciations sur les effets, en terme de travail clandestin, d'une réduction du temps de travail.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, s'est associé aux propos de M. Laurent Perpère sur la lourdeur des charges administratives supportées par les entreprises en l'interrogeant sur les raisons pour lesquelles la commission s'en était tenue à un simple constat.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles**, a prié M. Laurent Perpère de bien vouloir définir ce qu'il entendait par "basse qualification" ; il lui a, en outre, demandé si le coût du passage d'une très faible à une faible qualification n'était pas excessif au regard du bénéfice obtenu en termes d'insertion.

**M. Franck Sérusclat** a fait observer que l'une des raisons de la crise actuelle de l'emploi venait en partie du fait que nos sociétés passent de l'alphabet à la numérisation des données. Il a jugé indispensable qu'un bon niveau de formation générale soit assuré à tous les Français, estimant qu'un tel niveau était nécessaire à une bonne insertion professionnelle. Il a enfin regretté que de nombreuses dispositions, contenues notamment dans les lois Auroux et destinées à favoriser la cohésion interne des entreprises, soient trop souvent mal appliquées.

**M. Jean-Paul Delevoe**, s'interrogeant sur le caractère prospectif des travaux de la "commission Mattéoli", a observé que la recherche de gains de productivité avait détruit en France un grand nombre d'emplois et que le débat actuel sur le partage du travail était l'une des conséquences de ce constat, peut-être trop brutal.

Il a voulu justifier l'originalité de la crise économique et sociale française par les règles qui s'appliquent au financement des entreprises et à la rémunération de l'actionariat, entraînant des pratiques contraires à l'intérêt à long terme de l'économie, ainsi qu'à la préservation de l'emploi.

Il a regretté que la législation française ait favorisé une stratégie dite du "bon dépôt de bilan". Il a enfin souligné l'importance, pour les années à venir, de la dégradation du rapport entre les actifs et les inactifs.

**M. Jean Chérioux** a demandé à M. Laurent Perpère s'il ne lui paraissait pas opportun de renforcer la participation dans l'entreprise.

**M. Alain Vasselle** a estimé que le soutien financier au partage du travail devait peut-être laisser la place à des aides économiques plus directes aux entreprises.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a alors demandé à M. Laurent Perpère d'analyser les raisons de la faiblesse du tissu français des petites et moyennes entreprises.

En réponse aux orateurs, **M. Laurent Perpère** a d'abord indiqué que la structure du capitalisme français, comparée par exemple à celle de l'Allemagne, ainsi que le contenu de notre culture "entrepreneuriale" expliquaient en grande partie la faiblesse de nos petites et moyennes entreprises ; en effet, dans notre pays il est habituellement procédé par filialisation ou absorption là où il y a sous-traitance Outre-Rhin. Il a également souligné les effets de la législation sur les successions sur notre structure capitaliste.

S'il a estimé qu'il convenait d'offrir à l'ensemble de la population un niveau de formation générale élevé, il a précisé qu'un tel niveau pouvait être atteint soit par des filières de formation générale, soit par des filières enrichies de formation en alternance.

S'il a reconnu que le passage d'une très faible à une faible qualification professionnelle pouvait être coûteux, il a rappelé toutefois qu'un tel coût était justifié par la situation des populations concernées, qui comptent parmi les plus défavorisées de notre société.

Reconnaissant que l'actionnariat français était trop mal constitué pour soutenir les entreprises, il a précisé que l'examen des problèmes posés par le financement des entreprises n'était pas dans le champ de la mission confiée à la "commission Mattéoli".

S'agissant du partage du travail, **M. Laurent Perpère** a fait observer qu'en licenciant, une entreprise transfère à la collectivité la charge financière et sociale de ses propres contraintes. Il a noté qu'une telle charge pesait finalement sur l'entreprise elle-même, dont les charges sociales ne cessent de croître. Il a estimé que, de ces observations, était né le débat sur le partage du travail, qui ne manque donc pas de fondement économique et social.

Il a toutefois souligné que, malgré tout, un tel partage ne pouvait être organisé n'importe où et n'importe comment. Il n'y a pas de partage sans amélioration de la productivité. Il n'y a pas de réglementation générale qui permette de réaliser un tel projet. Il existe des freins considérables à une telle logique, qui tiennent à la fois à l'attitude des organisations syndicales et à celle des hiérarchies intermédiaires. Il convient donc de rechercher, avec souplesse et à travers un bon usage du recours au temps partiel et à l'annualisation, une réponse économique et sociale adaptée à la question posée.

Il lui a semblé par exemple que parler du passage à 1.680 heures annuelles de travail, plutôt qu'à 37 heures hebdomadaires représentait, pour la gestion des entreprises, un progrès conceptuel incontestable.

La commission a alors procédé à l'**audition de M. Christian Cambon, auteur du rapport** présenté par la "**mission de réflexion et de proposition sur un meilleur ajustement des rôles respectifs de l'Etat,**

## **des collectivités et des partenaires sociaux dans la formation professionnelle”.**

Après avoir remercié M. Jean Madelain pour la contribution qu'il a apportée à la rédaction de son rapport, **M. Christian Cambon** a indiqué que ce dernier, après avoir mis en évidence plusieurs dysfonctionnements actuels de la formation professionnelle, préconisait vingt propositions concrètes, dont un certain nombre ont été reprises par le projet de loi quinquennale.

Rappelant d'abord qu'une orientation réussie était le préalable indispensable à toute insertion professionnelle, **M. Christian Cambon** a constaté avec regret que notre système d'orientation était inadapté aux nécessités économiques et sociales de notre temps.

Il a rappelé que deux propositions ont été faites qui visent, d'une part, à améliorer chez les jeunes la connaissance sur les métiers et, d'autre part, à aider les jeunes à construire leur projet professionnel par la constitution d'un véritable réseau d'information et le développement de classes préparatoires à l'apprentissage dès l'âge de 14 ans.

Il a souligné, à cet égard, que des réponses concrètes étaient apportées par le projet de loi quinquennale pour l'emploi.

En exprimant au préalable le souhait que les classes préparatoires à l'apprentissage ne redeviennent pas autant de moyens d'exclusion des jeunes qu'elles admettront et en soulignant la nécessité absolue de simplifier le dispositif législatif et réglementaire appliqué à la formation des jeunes, il a rappelé les quatre propositions contenues dans son rapport en vue de rendre un tel dispositif plus harmonieux :

- un pilotage concerté des actions aux niveaux national et régional,
- une clarification et un renforcement des compétences régionales,

- une simplification des dispositifs de formation alternée, en vue de les unifier à terme par une adaptation du contrat d'apprentissage aux besoins actuels et une amélioration de la qualité du contrat de qualification.

Il a alors observé que le projet de loi quinquennale s'inspirait clairement du rapport en proposant six mesures pour simplifier le dispositif de formation des jeunes :

- la décentralisation de la formation professionnelle continue des jeunes,

- l'élaboration de plans régionaux de développement de la formation professionnelle,

- l'unification, à terme, des filières de formation alternée,

- l'ouverture de sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement public et privé,

- l'incitation des branches professionnelles à avoir recours aux contrats d'insertion en alternance et aux contrats d'apprentissage à hauteur de 2 % des effectifs,

- un effort de simplification des procédures administratives et des actions spécifiques en faveur des jeunes.

Il a souligné que certains ajustements méritaient d'être apportés au projet de loi, qu'il s'agisse des modalités des transferts de compétences, du régime des sections d'apprentissage implantées dans les établissements d'enseignement public ou privé, de la poursuite de la fongibilité des fonds ou encore de la formation des maîtres d'apprentissage.

Rappelant la place accordée par le rapport au développement de l'espace régional comme le lieu de l'impulsion, de la coordination et de l'évaluation des politiques de formation professionnelle, **M. Christian Cambon** a souhaité que soit évitée, à cette occasion, la multiplication des institutions compétentes.

En conclusion, **M. Christian Cambon**, rappelant l'importance de la loi "Seguin", votée en 1987, a inscrit le

projet de loi quinquennale défendu par M. Michel Giraud dans la continuité de cette action en rappelant que deux questions resteraient en suspens à l'issue de sa discussion : le financement et l'unification de la formation en alternance.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, a demandé à M. Christian Cambon s'il ne lui paraissait pas opportun d'accompagner la régionalisation de la formation professionnelle d'une homogénéisation des contenus des formations. Il l'a également interrogé sur les moyens d'éviter que la réouverture des classes préparatoires à l'apprentissage ne conduise à la relégation d'un certain nombre de jeunes. Il lui a demandé de préciser les modalités souhaitables des transferts des personnels concernés par la régionalisation de la formation professionnelle.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, après avoir observé que la qualité de la formation n'était pas toujours la meilleure garantie de trouver un emploi, a souligné à son tour les dangers de relégation que pouvait présenter la réouverture des classes de pré-apprentissage.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles**, craignant, lui aussi, que la réouverture des classes de pré-apprentissage ne constitue que la sanction des échecs de notre système éducatif, a souligné les difficultés qui pourraient naître du fait que les régions ne disposaient d'aucune maîtrise sur les réseaux des agences pour l'emploi ou de l'éducation nationale.

Il a souhaité que les classes de pré-apprentissage puissent permettre de déboucher sur une véritable option entre une formation en apprentissage ou un retour dans le système scolaire classique. Il a également formé l'espoir que le développement de la formation en alternance s'accompagne d'une simplification réelle qui permette de bien distinguer les filières d'apprentissage poursuivies sous contrat de travail des filières de formation développée sous l'égide de l'éducation nationale.

**M. Pierre Louvot**, après avoir rappelé que les classes préparatoires à l'apprentissage devaient être développées sur des filières valorisantes, a souhaité que soit établi une interface entre les filières de formation en alternance et les filières de l'éducation nationale.

**M. André Jourdain**, constatant que le contrat d'apprentissage menait actuellement à un diplôme, a observé que tel n'était pas le cas des contrats de qualification, souhaitant savoir s'il apparaissait opportun à **M. Christian Cambon** qu'un tel diplôme soit également exigé dans ce dernier cas.

Rappelant enfin l'échec de la politique d'insertion qui devait être développée à l'occasion de la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion (RMI), il a rappelé l'importance des observatoires locaux pour l'emploi.

**Mme Joëlle Dusseau** a voulu voir dans l'attitude quelquefois peu responsable des entreprises les raisons d'une désaffection des jeunes à l'égard de l'enseignement professionnel. Regrettant le rétablissement des classes préparatoires d'apprentissage, elle a jugé qu'un tel rétablissement visait à abaisser l'âge de la scolarité obligatoire de 16 à 14 ans.

**M. Alain Vasselle** a demandé à **M. Christian Cambon** de préciser qui devrait, demain, supporter le coût des classes préparatoires à l'apprentissage.

En réponse aux intervenants, **M. Christian Cambon** a indiqué que si une certaine homogénéisation du contenu des formations devait être recherchée, il convenait toutefois de ne pas nier, à cette occasion, les spécificités régionales.

Il a considéré que seule une contractualisation de leur développement, avec les branches professionnelles, permettrait d'éviter que les classes préparatoires à l'apprentissage ne soient qu'une voie ouverte à la marginalisation de certains jeunes.

Il a rappelé qu'en Ile-de-France, neuf apprentis sur dix trouvaient un emploi. Il a jugé que les régions établiraient d'autant mieux des rapports efficaces avec les agences pour l'emploi comme avec l'éducation nationale que ces dernières structures seraient largement déconcentrées.

Il a indiqué que la fusion, à terme, des contrats d'apprentissage et des contrats de qualification devait permettre de prendre à chacune de ces deux voies ce qu'elles ont de meilleur. Il a considéré que seule une plus grande concertation permettrait, par voie contractuelle, de rapprocher le système éducatif et les milieux professionnels.

Considérant que les classes préparatoires à l'apprentissage devaient être le lieu de l'amélioration du niveau général de formation, il a indiqué que le coût correspondant aux classes préparatoires de l'apprentissage serait supporté, demain comme aujourd'hui, par les régions.

La commission a ensuite entendu **M. Albert Morel, rapporteur de la section du travail du Conseil économique et social.**

Rappelant que le Conseil économique et social ne s'était pas prononcé sur le projet de loi quinquennale effectivement soumis à l'examen de l'Assemblée nationale, il a observé que, par surcroît, le Sénat était désormais saisi d'un texte encore différent, issu des travaux qui ont eu lieu au Palais Bourbon.

Soulignant ainsi la difficulté de l'exercice qui consistait aujourd'hui pour lui, à rappeler quelles étaient les orientations initiales du Conseil économique et social, il a toutefois indiqué que l'avis de ce dernier était et reste encore très critique, reflétant, d'une manière moins passionnée que la presse a voulu le dire, les réactions de l'ensemble des tendances représentées au sein du Conseil économique et social.

Rappelant que le Conseil avait regretté, à l'unanimité, le peu de temps qui lui avait été laissé pour examiner le projet de loi, le caractère très évolutif ainsi que la diversité des mesures qu'il contient et l'absence de tout fil directeur,

**M. Albert Morel** a souligné l'ambiguïté d'un texte qui remettait en cause des dispositions qui résultaient pourtant de négociations récentes.

Ajoutant que le projet de loi était apparu au Conseil économique et social bien souvent éloigné de la réalité économique, **M. Albert Morel** a souligné, à cet égard, combien la recherche d'une amélioration de la productivité avait détruit nombre d'emplois.

Soulignant une insuffisance de notre système de formation, il a rappelé que les mesures proposées dans ce domaine comme dans tous les autres, n'étaient pas suffisamment subordonnées à l'objectif essentiel : offrir du travail.

Observant que l'aménagement du temps de travail justifiait en effet un véritable débat et constituait un enjeu décisif de notre société, il a noté qu'un tel aménagement ne menait pas, a priori, au partage du travail.

Examinant les dispositions du projet de loi, il a notamment regretté que les exonérations des charges à l'embauche ne puissent être étendues, pour le deuxième et le troisième salariés, que dans certaines zones et au bénéfice de certains métiers. Il s'est félicité que l'Assemblée nationale ait permis de supprimer le caractère expérimental des chèques service. Il a souhaité que les travaux parlementaires garantissent que l'allègement des cotisations familiales ne remette pas en cause la politique de la famille. Il a dénoncé les effets de seuil qui pourraient résulter de l'application du dispositif gouvernemental.

Appréciant la portée des dispositions prises en ce qui concerne les institutions représentatives du personnel, il a rappelé que la plus grande partie de notre législation existante était née de la négociation entre les partenaires sociaux.

S'agissant enfin de la régionalisation de la formation, que le Conseil économique et social a approuvée, il a toutefois souligné les réserves émises sur la réouverture des classes préparatoires à l'apprentissage, en soulignant

l'importance de la qualité de la formation de base offerte à l'ensemble de nos concitoyens.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a demandé à M. Albert Morel de préciser sa pensée sur les modalités actuellement discutées du partage du travail. Il a, d'une manière plus générale, souhaité qu'un jugement d'ensemble soit porté sur le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale. Il a enfin interrogé M. Albert Morel sur le jugement que lui inspirerait l'institution d'une "taxe à la valeur ajoutée sociale", prélevée sur les produits importés.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, après avoir rappelé qu'en matière de formation le Conseil économique et social avait favorablement accueilli le projet de loi quinquennale, a demandé à M. Albert Morel de préciser la nature des réserves que lui inspire la suppression de l'agrément des maîtres d'apprentissage.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles**, a prié M. Albert Morel de préciser l'appréciation qu'il porte sur le rétablissement des classes préparatoires à l'apprentissage ; il lui a demandé s'il ne préférerait pas, à une telle solution, le développement d'une filière de formation offrant des méthodes pédagogiques originales.

**Mme Hélène Missoffe**, après avoir constaté que nombre des critiques formulées par le Conseil économique et social avaient été reprises à leur compte par les députés, a toutefois constaté que le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ne présentait que peu de différences avec le projet de loi initial. Partageant avec M. Albert Morel le sentiment qu'il convenait d'exercer un contrôle effectif sur l'apprentissage, elle lui a demandé d'en préciser les modalités.

**M. Franck Sérusclat**, après avoir insisté sur la nécessaire réflexion sur l'organisation des "temps de vie", a regretté que le projet de loi aboutisse à abaisser de 16 à 14 ans l'âge de la scolarité obligatoire et a estimé que bien

peu de réponses étaient apportées aux conséquences importantes des évolutions technologiques que connaissent les sociétés industrielles.

**M. Alain Vasselle** a demandé à M. Albert Morel si, plutôt que le soutien financier au partage du travail, un renforcement des aides directes à l'entreprise ne lui paraîtrait pas une voie plus opportune.

**M. André Jourdain**, après avoir souligné l'importance du rôle des petites et moyennes entreprises dans la définition de la densité de notre tissu économique et social, a demandé à M. Albert Morel s'il ne lui paraissait pas utile d'en favoriser la création.

Répondant alors aux intervenants, **M. Albert Morel** a rappelé qu'il était lié par sa qualité de rapporteur du Conseil économique et social, qui lui interdisait de répondre à toutes les questions étrangères au contenu même du projet de loi ou nées des modifications qui ont été apportées à ce dernier par le Gouvernement ou par l'Assemblée nationale.

Après avoir observé que tout le monde s'accordait pour penser qu'une baisse des coûts du travail, par une politique d'exonération des charges sociales, semblait répondre aux questions posées par la situation actuelle de l'emploi, il a toutefois souligné les effets pervers sur les salaires d'une telle tendance, qui tire les rémunérations et les qualifications vers le bas. Il a rappelé que toute mesure prise en matière de partage du travail devait tenir compte de l'hypothèse d'un retour à la croissance.

Soulignant la nécessité de "budgétiser" un certain nombre de charges sociales qui pèsent actuellement sur les entreprises, il a rappelé que le Conseil économique et social était défavorable à la suppression de la procédure d'agrément des maîtres d'apprentissage.

Il a confirmé que, selon lui, le contrôle de l'apprentissage était absolument nécessaire et que seule la mise en oeuvre d'un tutorat attentif permettrait d'atteindre un tel objectif. Rappelant que si une filière de formation particu-

lière pouvait être définie au lieu et place des centres de préparation à l'apprentissage, une telle définition ne pouvait résulter que d'un accord avec les enseignants.

Constatant que, trop souvent, celles des entreprises qui vivent de la formation professionnelle ne se préoccupent que médiocrement du résultat obtenu, il a souligné le rôle décisif des missions locales dans la coordination des initiatives en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, au niveau des bassins d'emploi.

Enfin, s'il a indiqué que les mesures propres à développer les petites et moyennes entreprises n'avaient pas fait l'objet d'un examen particulier du Conseil économique et social, il a toutefois estimé que ces entreprises jouaient un rôle décisif dans le renforcement de notre tissu économique et social.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu **M. Paul Letertre, représentant de l'Union professionnelle artisanale (UPA)**.

**M. Paul Letertre** a indiqué dès l'abord celles des mesures du projet de loi qui lui paraissaient positives et notamment le crédit impôt-formation, l'obligation faite aux chefs d'établissements scolaires de diffuser une information auprès des jeunes sur l'ensemble des professions y compris artisanales, la prise en compte du rôle des partenaires sociaux et des branches dans la formation professionnelle des jeunes.

Il a alors présenté la position de l'UPA sur les articles du projet de loi qui s'appliquent plus particulièrement au secteur artisanal.

- Sur l'article premier, il a souhaité que la budgétisation des cotisations d'allocations familiales portant sur les plus bas salaires soit aussi applicable, à revenu égal, aux artisans et aux travailleurs indépendants ; il a également demandé la suppression du cinquième alinéa de cet article, inséré par l'Assemblée nationale et envisageant, à

terme, l'institution d'une filière unique de formation en alternance ainsi que son financement.

- Sur l'article 2 du projet, il lui est apparu inacceptable de faire figurer la contribution versée au titre de la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue, qui a été instituée par accords paritaires, parmi celles qui pourraient être supprimées.

A l'article 3, il a souligné les risques de distorsion de concurrence liées aux mesures d'exonération de charges sociales pour l'embauche d'un premier, d'un second ou d'un troisième salarié.

A l'article 4, il a souhaité que l'institution d'un "chèque-service" ne revête, dans un premier temps, qu'un caractère expérimental.

A l'article 5, il a regretté l'absence de dispositions permettant de s'assurer de la qualité des projets, avant l'octroi des aides aux chômeurs créateurs d'entreprise. Il a, d'autre part, jugé inacceptable que l'aide à l'essaimage favorise la forme sociétaire au détriment de l'entreprise individuelle.

Il a ensuite fait part des réserves de l'UPA sur l'article 24 du projet, regrettant que l'annualisation soit liée à la réduction du temps de travail. Il a également craint que les petites entreprises puissent être contraintes par des accords de branche, interdisant une négociation directe de leurs responsables avec leurs salariés. Il a jugé préférable de revenir à un délai de deux ans pour la présentation d'un rapport au Parlement dressant le bilan des négociations sur l'organisation de la durée du travail et le capital temps-formation (article 26).

Il a ensuite évoqué les risques de dérapage que comportent les dispositions élargissant les possibilités de dérogation aux règles de droit commun concernant le repos hebdomadaire (article 29), tout en reconnaissant, en réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, le bien fondé du principe de déconcentration de cette décision au niveau du préfet.

Il a suggéré une modification de l'article 42 bis, ajouté par l'Assemblée nationale, afin de garantir la qualité de la formation des maîtres d'apprentissage.

Il a souhaité que les dispositions ouvrant le bénéfice du crédit d'impôt sur la formation continue et l'apprentissage aux entreprises relevant du régime fiscal du forfait figurent dans la loi quinquennale et non dans la prochaine loi de finances.

En ce qui concerne les dispositions de l'article 47, modifiant les règles d'agrément des organismes collecteurs, il a insisté sur la nécessité de préserver les structures paritaires qui ont créé les dispositifs de la formation professionnelle, se déclarant réservé sur les dispositions autorisant les établissements consulaires à collecter et à gérer les contributions des entreprises en matière de formation professionnelle continue.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a demandé quelle était la position de l'UPA sur les allègements de cotisations familiales en faveur des bas salaires ainsi que sur les dispositions adoptées à l'Assemblée nationale relatives à l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

**M. Jean Madelain, rapporteur**, s'est interrogé sur les moyens de corriger l'image négative dont souffrent les classes préparatoires à l'apprentissage (CPA) ; prenant acte des remarques concernant l'obligation de diplôme imposée aux maîtres d'apprentissage, il a rappelé qu'un délai de quatre ans était prévu, et s'est interrogé sur l'opportunité d'assouplir l'obligation, pour eux, d'être titulaires d'un diplôme.

Rappelant les contrôles auxquels seraient soumis les organismes consulaires gérant les fonds de la formation professionnelle, il a précisé que, dans un délai de deux ans, la délivrance des agréments reposerait sur des exigences plus sévères. Il a enfin interrogé M. Paul Letertre sur la création de sections d'apprentissage dans les établissements scolaires.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles,** a repris cette dernière question. Il a en outre demandé au représentant de l'UPA s'il considérait qu'une filière nouvelle de l'apprentissage sous statut scolaire permettrait de redresser l'image traditionnelle de ce type de formation.

En réponse à **M. Louis Souvet, rapporteur, M. Paul Letertre,** tout en approuvant le processus engagé de budgétisation de la protection sociale en France, a manifesté son désaccord avec la méthode proposée, estimant que l'artisanat, qui s'efforce de rémunérer une main-d'oeuvre qualifiée au-dessus du salaire minimum de croissance (SMIC), profitera peu de ces mesures.

Il a trouvé préférable de parvenir à une budgétisation totale de la politique familiale en étendant cette mesure aux travailleurs indépendants ; d'autres transferts, notamment pour exonérer l'embauche d'un premier ou deuxième salarié, pourraient également être opérés.

Il a émis des doutes sur la pertinence d'une fusion entre l'UNEDIC et l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), chacun des deux organismes ayant sa vocation propre.

Il a replacé le projet de réouverture des classes de CPA dans le cadre de l'ensemble des mesures proposées, soulignant qu'il ne s'agissait en aucun cas d'une remise en cause de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans. Il s'est réjoui de l'obligation faite aux chefs d'établissement de diffuser une information sur toutes les formes de formation professionnelle, rappelant les taux de réussite des jeunes issus de CPA au certificat d'aptitude professionnelle (CAP). Il a rappelé que les entreprises sont très demandeuses de ce type de formation. Il a indiqué les conditions qu'il faudrait mettre à l'ouverture de sections d'apprentissage dans les lycées : contact préalable avec les branches professionnelles et égalité de traitement entre les sections préparatoires à l'apprentissage existantes et celles des lycées.

En réponse à **M. Charles Metzinger**, il a souligné l'attachement de l'artisanat à son système de formation professionnelle, mis en place sur des bases paritaires à une époque où les pouvoirs publics en avaient négligé le besoin. Il a souscrit à la nécessité d'un contrôle des fonds de la formation professionnelle.

En conclusion, à la demande de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui souhaitait obtenir des indications sur la représentativité de l'UPA, il a indiqué que l'activité artisanale réalisait un chiffre d'affaires cumulé de 750 milliards de francs par an pour environ 2,5 millions d'actifs (toutes catégories confondues) ; à une demande de précision de **Mme Joëlle Dusseau**, il a répondu que 840.000 entreprises étant répertoriées, l'UPA représentait 90 % des 33 % d'entreprises syndiquées.

Puis la commission a entendu **MM. Pierre Gilson et Georges Tissier, représentants de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CG-PME)**.

Après des précisions préliminaires sur le rôle déterminant que jouent les petites et moyennes entreprises dans les créations d'emplois ainsi que dans les embauches sous forme de contrats en alternance ou en apprentissage, **M. Pierre Gilson** a exprimé la satisfaction de la CG-PME sur le transfert à l'Etat des cotisations sur les bas-salaires, tout en se prononçant en faveur de son extension progressive. Il a ensuite présenté les observations de la CG-PME sur les articles du projet de loi.

Il s'est félicité de l'inscription, par l'Assemblée nationale, parmi les charges salariales dont le transfert devrait être envisagé, de la taxe professionnelle, ainsi que de la création du chèque-service ; il a souligné que les 1,2 million d'entreprises individuelles n'employant pas de salarié seraient sûrement disposées à embaucher si elles pouvaient rétribuer leurs employés au moyen du chèque-service.

Il s'est interrogé sur la pertinence de l'ajout d'un volet formation dans le projet de loi, soulignant, l'attachement des professions à la politique contractuelle. Il a rappelé, d'autre part, qu'il ne fallait pas moins de deux ans pour que toute forme nouvelle de contrat soit bien connue des petites et moyennes entreprises.

Il a souligné les dangers d'une fusion des formations en alternance, et a rappelé la nécessité de distinguer clairement entre organismes collecteurs et organismes formateurs.

Il a, par ailleurs, estimé que la formation était faiblement créatrice d'emplois, soulignant au contraire que l'embauche de salariés plus qualifiés pouvait conduire à la destruction de nombreux emplois.

Il a déploré que certains services de l'Etat abusent de l'embauche de salariés sous contrat emploi-solidarité, au détriment de la qualité du service public et des intérêts de ces salariés.

Il a souhaité que, dans le but de lutter contre le travail clandestin, les contrôles soient effectifs et les sanctions appliquées.

Après avoir rappelé l'utilité de la taxe professionnelle dans les finances locales, **M. Louis Souvet, rapporteur**, a interrogé M. Pierre Gilson sur les effets du franchissement du seuil d'effectifs de 10 à 11 salariés, sur les conséquences, en termes d'emploi, des mesures d'allègement de certaines contraintes découlant du code du travail, ainsi que sur les dispositions concernant l'UNEDIC.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, tout en souscrivant à la nécessité de consulter et d'associer les professions à l'élaboration du plan régional de la formation professionnelle des jeunes, s'est montré plus réservé sur les propositions de la CG-PME relatives à la réduction de la durée des contrats d'insertion. Il a confirmé les positions exprimées sur la nécessaire qualité de la formation du maître d'apprentissage.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles,** a demandé à M. Pierre Gilson de se prononcer sur le principe de la réouverture des classes de CPA.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a regretté la suppression de l'aide forfaitaire à l'embauche sous contrat de retour à l'emploi alors que la majorité de ces embauches est le fait de petites et moyennes entreprises. Elle a posé le problème de la dépendance des sous-traitants à l'égard de leurs entreprises clientes et a rejoint M. Pierre Gilson pour condamner les abus de recours aux contrats emploi-solidarité.

**M. Charles Metzinger** s'est déclaré favorable à ce que les contrats emploi-solidarité (CES) soient assortis d'une obligation de formation et s'est demandé si la loi quinquennale permettrait aux petites et moyennes entreprises de créer des emplois à la mesure des besoins.

**M. Jean Chérioux** a exprimé son souci que les réformes engagées n'entraînent pas une remise en cause inutile d'acquis sociaux. Il a également demandé aux représentants de la CG-PME leur avis sur une éventuelle suppression de la règle imposant une priorité de réembauche des salariés licenciés dans le cadre d'un licenciement économique.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a enfin demandé à M. Pierre Gilson son avis sur l'opportunité de créer des sections d'apprentissage dans les établissements scolaires, publics ou privés.

Répondant tout d'abord à la question de M. Jean-Pierre Fourcade, président, **M. Pierre Gilson** s'est félicité des liens qui s'établissent actuellement entre les entreprises et l'éducation nationale en vue de la formation des jeunes mais a exprimé la crainte, en cas d'ouverture de sections d'apprentissage dans les lycées ou collèges, d'une concurrence entre ces dernières et les sections existantes. Il a souligné que la cause de la crise de l'apprentissage résidait avant tout dans la désaffection des

jeunes à l'égard de ce type de formation et des métiers auxquels elle préparait.

En réponse à **M. Louis Souvet**, rapporteur, il a confirmé les effets dissuasifs des franchissements de seuils d'effectifs, soulignant en particulier celui de l'embauche du premier salarié par un chef d'entreprise. A cet égard, il a rappelé l'effet d'embauche qu'aurait l'extension du système du chèque-service aux entreprises unipersonnelles.

En réponse à **M. Jean Chérioux**, **M. Pierre Gilson** a reconnu que la règle de réembauche du salarié licencié économique devrait être appliquée avec plus de souplesse, tout en estimant qu'il ne s'agissait pas là du principal obstacle à l'emploi. Il a regretté l'effet limité de certaines dispositions du projet de loi dans les petites et moyennes entreprises (PME) en cas de carence syndicale dans l'entreprise et suggéré d'ouvrir, dans ce cas, la possibilité d'un accord d'entreprise négocié avec le comité d'entreprise ou avec les délégués du personnel, notamment en matière d'annualisation du temps de travail. **M. Jean Chérioux** a relevé que cette proposition reprenait des dispositions existantes en matière d'intéressement et de participation des salariés.

**M. Georges Tissier** a ensuite confirmé le caractère déterminant du seuil de dix salariés ; il a proposé un lissage de ce seuil et un assujettissement progressif, par tranches, des entreprises employant de 10 à 20 salariés aux trois taxes parafiscales, suggestion dont **M. Jean-Pierre Fourcade**, président, a relevé l'intérêt.

**M. Georges Tissier** a émis des doutes sur l'utilité du versement, par l'UNEDIC, d'une indemnité différentielle à un chômeur acceptant un emploi à un salaire inférieur à ses indemnités de chômage. Il s'est toutefois déclaré favorable à un assouplissement du système des conventions du fonds national de l'emploi (FNE) afin de permettre le versement d'une allocation temporaire dégressive à des personnes menacées de perdre leur emploi.

**M. Georges Tissier** a estimé mal venu le projet de fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC, peu de temps après la signature d'accords destinés à réformer l'UNEDIC et à en améliorer les contrôles.

En réponse à **M. Jean Madelain, rapporteur**, il s'est prononcé en faveur d'un système comportant un contrat d'insertion simple, à durée et obligations réduites, un contrat d'adaptation et un contrat de qualification. Il a confirmé à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, son opposition au projet de fusion du contrat d'orientation avec le contrat d'adaptation, qui ont des finalités différentes. Il a également proposé que l'obligation de négocier sur les contrats d'insertion soit non pas annuelle, mais tri-annuelle.

En réponse à **Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, il a souhaité que l'aide forfaitaire aux contrats de retour à l'emploi (CRE) soit rétablie, rappelant que 50 % des CRE sont conclus dans des entreprises employant moins de 10 salariés, et 90 % dans celles de moins de 50 salariés.

En réponse à **M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles**, il a rappelé que la préférence actuelle des jeunes et de leur famille pour les formations longues était l'origine principale du déclin de l'apprentissage.

Enfin, la commission a entendu **MM. Jean Domange, Bernard Boisson, Michel de Mourgues et Tellier, représentants du Conseil national du patronat français (CNPFF)**.

**M. Jean Domange, président de la commission sociale du CNPFF**, a rappelé le contexte de concurrence internationale et de récession économique dans lequel s'inscrivent les mesures proposées par le projet de loi. Après avoir mentionné les deux éléments déterminants pour la création d'emplois que sont la reprise de l'activité économique et la maîtrise des dépenses sociales, il a rappelé le fait qu'en France la croissance est moins créatrice d'emplois que chez nos principaux partenaires. Il a men-

tionné les trois principaux obstacles à la création d'emplois dans notre pays : coût du travail, rigidité de la législation sociale et manque d'efficacité du système éducatif en matière de formation initiale des jeunes.

A la suite de cette présentation générale, il a confié à **M. Bernard Boisson** le soin d'exposer les observations du CNPF sur les articles du projet de loi.

**M. Bernard Boisson** a suggéré que la poursuite de l'effort de budgétisation des allocations familiales prévu par l'article premier soit réparti, à enveloppe constante, entre une exonération totale sur les bas salaires et une exonération progressive sur la totalité des autres rémunérations (proposition qui a suscité des réserves de la part de **MM. Louis Souvet, rapporteur et Jean-Pierre Fourcade, président**).

Il s'est interrogé sur l'articulation entre les incidences financières des exonérations de charges patronales prévues dans cet article avec le projet de fusion du contrat d'apprentissage et du contrat de qualification envisagé à l'article 42. Il a souligné le danger qu'aurait une telle fusion entre des contrats correspondant à des types de publics et d'entreprises très différents.

Satisfait de l'exonération de "la contribution Delalande" prévue par l'article 15 bis, il a toutefois proposé que soient revues les modalités de rupture du contrat de travail pour inaptitude physique du salarié.

Il a proposé de poursuivre l'allègement des instances représentatives du personnel dans les petites et moyennes entreprises (PME), en étendant au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) la possibilité de fusionner les délégations prévues pour le comité d'entreprise et les délégués du personnel dans les entreprises de 50 à 100 salariés. Il a également proposé un assouplissement de l'obligation de dépôt d'un rapport sur l'emploi des handicapés dans l'entreprise.

Il a souligné l'opposition du CNPF à l'introduction de la notion de responsabilité pénale des personnes morales

pour certains des délits énumérés aux articles 23 A et suivants relatifs au travail clandestin.

Il a suggéré de modifier l'article 24 en substituant d'autres contreparties à l'annualisation du temps de travail que la réduction du temps de travail (en matière de formation par exemple). Il a également proposé la mise en place d'un dispositif permettant la conclusion d'accords d'entreprises sur l'organisation du temps de travail, après la seule consultation des représentants du personnel au comité d'entreprise et des délégués du personnel, dans les entreprises dépourvues d'interlocuteurs syndicaux.

A l'article 27, il s'est déclaré favorable à ce que la faculté de substituer le repos compensateur au paiement d'heures supplémentaires puisse intervenir après une simple consultation -et pas nécessairement après avis conforme- des instances représentatives.

En matière de formation professionnelle : à l'article 38, autorisant l'ouverture de centres de formation d'apprentis (CFA) dans les établissements d'enseignement, il a réaffirmé la préférence du CNPF pour qu'un tel développement de l'apprentissage s'effectue sous le contrôle des branches professionnelles et dans le cadre d'associations de droit privé mises en place par les organisations professionnelles, les chambres consulaires ou les groupements d'entreprises. Il a manifesté le souci que toutes garanties soient prises en matière de collecte des fonds de la formation professionnelle, s'opposant à un bouleversement du dispositif actuel. Il s'est déclaré favorable à la négociation des plans de formation au niveau régional.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a demandé l'avis des personnalités auditionnées sur l'efficacité du dispositif du plan quinquennal, sur la relation entre le coût du travail et l'emploi, sur les modalités de flexibilité interne et sur les dispositions relatives à l'UNEDIC.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, ayant noté la proposition faite d'une articulation entre les plans régionaux de formation professionnelle et les actions de formation des

grandes entreprises ou des branches professionnelles, a observé qu'une telle proposition n'avait pas été jusqu'alors formulée. Il a interrogé ses interlocuteurs sur la suppression des contrats d'orientation et d'adaptation.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles**, a demandé aux intervenants de prendre position sur l'article 36, relatif au rétablissement des classes préparatoires à l'apprentissage et sur les modalités permettant d'améliorer l'articulation de l'appareil de formation avec les besoins de main d'oeuvre des entreprises.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a préconisé la mise en place systématique d'observatoires régionaux emploi-formation permettant la gestion prévisionnelle des emplois. Elle a demandé si des engagements pouvaient être pris en matière de création d'emplois à partir des mesures prévues par le projet de loi et proposé une méthode de budgétisation des cotisations d'allocations familiales permettant de lisser les effets de seuil.

**M. Jean Chérioux** a interrogé les personnalités auditionnées sur l'effet en matière d'embauche des propositions du CNPF relatives à la compensation des heures supplémentaires, ainsi que sur l'installation de CFA dans les établissements d'enseignement.

**M. Jean Domange** a considéré, en réponse à M. Louis Souvet, rapporteur, que le texte ne pouvait avoir qu'une ambition : permettre, pour l'avenir, que la croissance française soit aussi créatrice d'emplois que celle de ses partenaires. Il n'a pas estimé que le texte permettrait d'espérer un redressement de la situation de l'emploi sans retour à la croissance.

Il a déclaré que la vocation principale de l'UNEDIC n'était pas de compenser la perte de revenus subie par les chômeurs qui acceptent d'être embauchés pour un salaire inférieur à leurs indemnités de chômage.

Il a confirmé son opposition à la création d'une filière unique de formation en alternance, les dispositifs actuels

visant des objectifs, des contenus de formation et des publics différents. Il a souligné l'intérêt de l'immersion dans un milieu professionnel homogène pratiquée dans les CFA, alors que les CPA dans les lycées et collèges ont connu un échec.

Il a considéré que la région constitue le cadre territorial adéquat pour la création d'éventuels observatoires de l'emploi, plutôt que le bassin d'emploi.

**M. Bernard Boisson** a complété les réponses aux sénateurs en reconnaissant l'intérêt de la suggestion de **Mme Marie-Madeleine Dieulangard** sur la budgétisation des cotisations d'allocations familiales mais en soulignant le coût d'une telle méthode. Un débat s'est instauré à ce sujet, auquel ont participé **MM. Jean-Pierre Fourcade, président, et Jean Chérioux**.

En réponse à **M. Jean Chérioux, M. Bernard Boisson** a reconnu que la combinaison de dispositions concernant la compensation des heures supplémentaires sous la forme préconisée par son organisation permettrait de mieux adapter le travail au plan de charge de l'entreprise, sans conduire nécessairement à des embauches supplémentaires.

En réponse à **M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles**, il a marqué la préférence du CNPF pour un "CFA sans murs", sous contrat avec un lycée professionnel et impliquant l'ensemble des partenaires concernés par la formation professionnelle.

En réponse à **M. Louis Souvet, rapporteur**, il a souligné les dangers présentés par l'article 30, qui impose autoritairement à l'UNEDIC des charges supplémentaires. Il s'est déclaré très réservé sur une éventuelle fusion entre l'UNEDIC et l'ANPE.

**M. Jean Domange** a conclu en donnant son avis, à la demande de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, sur la "semaine de quatre jours" : il a regretté que ne se soit répandue l'idée fautive d'avoir ainsi trouvé une solution

universelle au problème de l'emploi, rappelant que l'efficacité de cette mesure repose sur le présupposé d'une interchangeabilité des salariés entre eux. Il a souligné que l'aménagement du temps de travail doit s'harmoniser avec les contraintes du marché et la compétition auxquelles sont soumises les entreprises ; il convient donc de lier la répartition du travail avec la réduction de la rémunération et du niveau de la protection sociale ; eu égard à la gravité de la situation actuelle, si aucune idée ne doit être rejetée a priori, aucune mesure ne peut prétendre à elle seule résoudre tous les problèmes.

**Mercredi 20 octobre 1993 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,** la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Claude Huriet, rapporteur, sur le projet de loi n° 14 (1993-1994) relatif à la santé publique et à la protection sociale.**

A titre liminaire, **M. Claude Huriet, rapporteur**, a estimé que le projet de loi, soumis d'abord à l'examen du Sénat, était plus important que ne le sont habituellement les textes portant diverses mesures d'ordre social. En effet, ce projet engage quatre réformes significatives pour l'avenir de la santé publique et de la protection sociale dans notre pays, qu'elles soient relatives à la politique de lutte contre la tuberculose, à la prise en charge sanitaire et à la couverture sociale des détenus, à l'Agence du médicament et, enfin et surtout, à la planification hospitalière.

En outre, le projet de loi assure la transposition de directives européennes relatives à la publicité pour les médicaments, aux médicaments homéopathiques, aux dispositifs médicaux, à l'exercice de la profession de pharmacien, ainsi qu'à la prévention du tabagisme.

Il comprend également des dispositions relatives à la fonction publique hospitalière, aux études médicales et au Fonds d'orientation de la transfusion sanguine.

Enfin, un volet consacré à la protection sociale crée un complément d'allocation aux adultes handicapés, prolonge le mandat des administrateurs des Caisses et les effets de la précédente convention médicale, valide un décret relatif au régime d'assurance maladie d'Alsace-Moselle, des décisions des caisses régionales d'assurance maladie en matière d'accidents du travail, et assure le maintien des droits aux assurés en liquidation judiciaire.

Evoquant la réforme de la lutte contre la tuberculose, **M. Claude Huriet, rapporteur**, a indiqué que l'incidence de la maladie, qui avait constamment régressé depuis les années 1950, a cessé de décroître depuis 1989. Il a estimé que la recrudescence de la tuberculose devait être mise en relation avec la progression du nombre de personnes contaminées par le virus de l'immunodéficience humaine. Ainsi, treize pour cent des personnes malades du Sida ont également contracté la tuberculose.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a manifesté son adhésion au dispositif proposé par le Gouvernement, qui vise à réactiver les dispensaires antituberculeux en leur confiant un rôle nouveau dans le traitement ambulatoire de la maladie et qui supprime de nombreux articles du code de la santé publique devenus obsolètes avec la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les départements intervenue en 1983 et l'évolution des méthodes de prise en charge sanitaire des populations infectées.

Toutefois, il a souhaité que soient maintenues dans le code de la santé publique des dispositions que le projet de loi propose de supprimer, de manière, à ses yeux, inopportune, telles que la gratuité de la vaccination dans les services de vaccination de la population civile ou les sanctions pénales auxquelles s'exposeraient les personnes qui ne se soumettraient pas à la vaccination obligatoire. Il a également proposé une meilleure évaluation et une meilleure répartition des charges qui découleront de l'élargissement de la mission des dispensaires.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a ensuite exposé les objectifs de la réforme de la prise en charge sanitaire et de la protection sociale des détenus : assurer les soins nécessaires à l'amélioration de l'état de santé d'une population en augmentation constante (plus de 75 % en 15 ans) et souvent atteinte par des pathologies spécifiques et graves, et simplifier les circuits de financement des dépenses entraînées par l'accomplissement de la nouvelle mission confiée aux établissements de santé.

Il a souligné la nécessité de modifier les dispositions proposées par le projet de loi afin que la probable augmentation de la demande de soins des détenus, qui est à l'heure actuelle manifestement sous-estimée, ne se traduise par des contraintes financières pour les hôpitaux, et afin qu'il soit bien établi que la prise en charge sanitaire des détenus s'effectue principalement en prison et seulement à titre accessoire au sein de l'hôpital.

Il a fait part de son étonnement devant l'absence de prise en considération, par le projet de loi, de la situation des infirmières pénitentiaires et des infirmières recrutées par la Croix Rouge qui assurent à l'heure actuelle la prise en charge sanitaire des détenus.

Evoquant ensuite la partie du projet consacrée à la transposition en droit français d'une directive sur la publicité pour les médicaments, qui a pour objet essentiel de faire "remonter" en quelque sorte au niveau législatif des dispositions de niveau réglementaire, **M. Claude Huriet, rapporteur**, a proposé d'introduire dans le projet de loi certaines dispositions de la directive qui n'ont pas été reprises par ses auteurs. Ceux-ci semblent craindre la perspective d'une réouverture du débat sur les avantages perçus par les médecins, pourtant clos depuis la publication de la circulaire interprétative relative à l'article L. 365-1 du code de la santé. Son texte a en effet reçu un accueil favorable auprès de l'Ordre des médecins, des syndicats médicaux et du Syndicat national de l'industrie pharmaceutique.

Puis, **M. Claude Huriet, rapporteur**, a présenté ses propositions sur les dispositions relatives à l'Agence du médicament, dont il a souhaité qu'elles puissent satisfaire à la fois le souci manifesté par le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, de ne pas se désintéresser de préoccupations de veille sanitaire et celui de la commission qui souhaite voir consacrer, aux niveaux national et international, l'indépendance de ladite agence.

Plutôt que d'introduire la possibilité d'un recours hiérarchique contre les décisions du directeur général de l'Agence, il a ainsi suggéré d'accorder au ministre un "droit d'alerte" suspensif qui pourrait être utilisé à l'encontre de ces décisions en cas de menace grave pour la santé publique.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a enfin présenté aux membres de la commission les nouveaux instruments de planification hospitalière que le projet de loi entend confier à l'administration. Il a précisé à cet égard que la disposition renversant le principe des autorisations tacites pourrait être acceptée en l'état, dans la mesure où elle s'applique uniquement aux nouvelles autorisations.

En revanche, il a jugé indispensable de modifier la procédure de retrait d'autorisation en cas de sous activité manifeste, le texte du Gouvernement lui paraissant imprécis et très autoritaire.

Il convient de définir une véritable procédure de retrait, qui repose sur des critères identiques pour tous les établissements et prévoit des délais précis. Il faut également offrir aux établissements la faculté de proposer un regroupement ou une reconversion, y compris en institution sanitaire et sociale, qui leur permette, par exemple, d'héberger des personnes âgées ou handicapées.

Evoquant les expérimentations mentionnées par le projet de loi, **M. Claude Huriet, rapporteur**, a proposé de les asseoir sur une véritable procédure contractuelle et de préciser les méthodes et les critères de leur évaluation.

Il a enfin indiqué qu'il appelait de ses voeux la création d'un fonds de restructuration de l'hospitalisation privée dont les règles de fonctionnement pourraient s'inspirer de celles qui régissent les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et qui aurait pour mission de contribuer à l'effort de restructuration et de reconversion des établissements privés de santé.

Dans la discussion qui a suivi, **M. Jean Chérioux** a souligné les liens existant entre l'infection par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) et la tuberculose. Il a proposé l'institution d'un dépistage systématique du VIH pour toutes les personnes malades de la tuberculose. Evoquant la protection sociale des détenus, il a estimé que ceux qui bénéficient de ressources suffisantes devraient être conviés à participer à la charge qu'elle représente pour l'Etat. Il s'est également prononcé en faveur d'un dépistage systématique du VIH au sein de la population carcérale. Il a enfin indiqué que la reconversion des personnels psychiatriques constituait la principale difficulté à résoudre en matière de transformation de lits psychiatriques en lits gérontopsychiatriques.

**M. Charles Descours** a estimé que si Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, avait raison de dénoncer les abus qui ont pu être constatés en raison de l'existence, en droit hospitalier, d'un principe d'autorisation tacite, l'administration ne peut, pour autant, légitimement arguer de son incapacité à prendre des décisions explicites.

Il a estimé que bien que la fermeture de lits et la réduction de capacités dans les établissements de santé soient délicates à mettre en oeuvre et difficiles à accepter, elles sont aujourd'hui nécessaires.

Elles doivent, cependant, donner lieu à des décisions qui se réfèrent à des taux d'occupation identiques pour l'ensemble des établissements de santé et suffisamment précis pour ne pas laisser place à l'arbitraire.

Après avoir félicité **M. Claude Huriel**, rapporteur, pour son rapport, **M. Guy Robert** s'est interrogé sur l'existence de contrôles a posteriori de l'efficacité du vaccin antituberculeux. Il a souhaité qu'au cours du débat, le ministre d'Etat s'engage à prendre des mesures à cet effet.

**M. Charles Metzinger** a fait part de son inquiétude quant au financement de la prise en charge sanitaire des détenus. Il s'est notamment interrogé sur le volume de crédits que l'Etat prévoit d'ouvrir aux fins de paiement des cotisations au régime général et a demandé au rapporteur de préciser les conséquences pour le régime local d'assurance maladie d'Alsace-Moselle de l'article 34 du projet de loi qui valide certaines dispositions réglementaires annulées par le Conseil d'Etat.

**M. Franck Sérusclat** s'est félicité de l'inscription dans le projet de loi de l'obligation, pour les délégués-visiteurs médicaux, de satisfaire à certaines conditions de compétence attestées par la possession de titres ou diplômes, qu'il avait souvent recommandée dans le passé.

**M. Alain Vasselle** s'est inquiété auprès du rapporteur de la possibilité de compenser les charges nouvelles imposées par le projet de loi aux départements et aux établissements de santé. Il a dénoncé la suppression des autorisations tacites en matière hospitalière qui est prévue par l'article 19 du projet de loi.

**M. Martial Taugourdeau** a estimé que le principe d'une affiliation des détenus à l'assurance personnelle ou à l'aide sociale devrait être retenu ; elle permettrait notamment d'apprécier leur capacité contributive.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** s'est associée à la préoccupation de certains membres de la commission en matière de dépistage systématique de l'infection par le VIH. Elle a estimé que les dispositions du projet de loi relatives à la planification hospitalière sont autoritaires et dangereuses dans la mesure où elles prévoient que des retraits d'autorisations pourront être prononcés sans référence aux besoins de la population.

**M. François Delga** s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles est prise en considération la nécessité d'une information sur le Sida et la toxicomanie dans l'enseignement postuniversitaire.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a souhaité affirmer quatre préoccupations de la commission. Depuis 1987, celle-ci estime d'abord que le test de l'infection par le VIH doit être systématiquement proposé. Ensuite, l'Agence du médicament doit être un organisme indépendant et les décisions de son directeur ne sauraient faire l'objet d'un recours hiérarchique. En outre, l'affiliation automatique et immédiate des détenus aux assurances maladie et maternité du régime général constitue une mauvaise réponse à l'absence de couverture de l'ensemble de la population par l'assurance maladie.

A cet égard, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a regretté que l'on se préoccupe des détenus avant de régler la situation de certains jeunes diplômés ou de veuves qui ne bénéficient pas d'une couverture sociale pour le risque maladie.

Il a enfin estimé que les instruments d'une planification hospitalière existent déjà dans le droit en vigueur et il a regretté la volonté constante de l'administration de se doter d'instruments nouveaux afin de remplacer ceux qui existent mais qu'elle n'utilise pas.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a alors répondu aux intervenants. Il a précisé qu'un amendement prévoyant qu'une contribution des détenus qui disposent des ressources nécessaires pourra être exigée afin de participer au financement de leur couverture sociale. Il a également évoqué la question du dépistage obligatoire du VIH en milieu carcéral et, répondant à **M. Paul Blanc**, a estimé qu'une telle mesure conduirait nécessairement à l'isolement des personnes infectées. Il s'est prononcé en faveur de la reconversion de lits psychiatriques en lits gérontopsychiatriques, et a indiqué qu'il s'en remettrait à la sagesse de la commission sur le problème posé par les

autorisations tacites accordées aux établissements de santé.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a fait observer qu'il était étrange que l'administration affirme ne pas être en mesure de répondre explicitement aux demandes d'autorisation qui lui sont transmises tout en souhaitant s'emparer des pouvoirs dont dispose à l'heure actuelle l'Agence du médicament.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a ensuite exposé les conséquences d'une éventuelle adoption de l'article 34 du projet de loi relatif au régime local d'Alsace-Moselle, indiquant à cet égard que le déficit de ce régime pourrait ainsi être réduit d'environ 40 millions de francs.

Répondant aux interrogations de nombreux sénateurs sur la légitimité d'une affiliation immédiate et systématique des détenus au régime général, il a précisé que cette mesure était avant tout fondée sur le souhait de simplifier les tâches de gestion des affiliations.

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

A l'article premier, elle a adopté sept amendements tendant à réintégrer dans le code de la santé publique diverses dispositions supprimées par le projet de loi d'une manière inopportune, à mieux préciser les conditions de prise en charge des dépenses entraînées par l'extension de la mission de dispensaires antituberculeux et à prévoir que les personnes atteintes d'une tuberculose évolutive soient obligatoirement soumises à un test de dépistage du virus du Sida. L'article 1er a été adopté tel qu'amendé.

A l'article 2, elle a adopté un amendement tendant à préciser que la prise en charge sanitaire des détenus sera réalisée à l'intérieur de la prison et, si nécessaire, en milieu hospitalier. L'article 2 a été adopté ainsi amendé.

A l'article 3, la commission a adopté six amendements tendant notamment à prévoir que le montant des cotisations versées par l'Etat sera calculé par référence à l'évolution des dépenses de santé des détenus, que le finance-

ment des établissements de santé sera réalisé hors dotation globale et que les détenus qui disposent de ressources suffisantes devront contribuer au financement de leur protection sociale.

Elle a adopté l'article 3 tel qu'amendé, l'article 4 modifié par un amendement rédactionnel et l'article 5 sans modification.

Avant l'article 6, elle a adopté un amendement insérant un article additionnel tendant à prévoir la possibilité d'une participation des infirmières pénitentiaires et des infirmières de la Croix Rouge à la prise en charge sanitaire des détenus.

Elle a adopté, à titre indicatif, un amendement de suppression de l'article 6.

Après l'article 6, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel prévoyant que la réalisation d'un test de l'infection par le VIH sera systématiquement proposé aux détenus.

A l'article 7, elle a adopté cinq amendements afin notamment d'intégrer dans la loi certaines dispositions de la directive européenne sur la publicité pour les médicaments qui avaient été omises au moment de la rédaction du projet.

Elle a adopté l'article 7 tel qu'amendé, ainsi que l'article 8.

A l'article 9, elle a adopté un amendement relatif à la formation des délégués médicaux.

Elle a adopté l'article 9 ainsi amendé, ainsi que les articles 10 à 16 sans modification.

Présidence de M. Charles Descours, vice-président. - A l'article 17, elle a adopté cinq amendements afin de corriger certaines erreurs matérielles et d'instituer la possibilité, en cas de menace grave pour la santé publique, pour le ministre chargé de la santé de suspendre une décision prise par le directeur de l'Agence du médicament en

demandant un nouvel examen. Elle a adopté l'article 17 tel qu'amendé.

A l'article 18, elle a adopté un amendement confiant à l'Agence une compétence exclusive en matière d'exportation de médicaments. Elle a adopté l'article 18 tel qu'amendé.

Après l'article 18, elle a adopté deux amendements tendant à insérer deux articles additionnels créant une Agence nationale du médicament vétérinaire et instituant des sanctions pénales applicables en cas d'absence d'autorisation de mise sur le marché de certains produits.

La commission a adopté l'article 19 sans modification. Elle a ensuite adopté une nouvelle rédaction du paragraphe I de l'article 20 afin de définir une procédure de retrait d'autorisation qui soit fondée sur l'appréciation de critères précis et qui laisse à l'établissement de santé concerné la faculté de proposer une reconversion totale ou partielle, y compris afin de constituer une institution sociale ou médico-sociale. Après avoir introduit une modification de portée rédactionnelle au paragraphe II, la commission a adopté l'article 20 tel qu'amendé.

Elle a également amendé l'article 21 en vue de mieux établir les modalités de la contractualisation des expérimentations qu'il mentionne et l'a adopté ainsi modifié.

Après l'article 21, la commission a adopté deux amendements tendant à insérer deux articles additionnels créant un Fonds de restructuration de l'hospitalisation privée et élargissant les possibilités de regroupements et de reconversions.

Elle a adopté l'article 22 après avoir supprimé son premier paragraphe, et apporté une modification rédactionnelle au second paragraphe.

Après avoir supprimé son cinquième paragraphe, elle a adopté l'article 23.

La commission a ensuite adopté les articles 24 à 34 sans modification, se réservant toutefois la possibilité de

déposer un amendement supprimant l'article 27 dans le cas où le Gouvernement ne prendrait pas d'engagement suffisamment ferme quant à l'avenir du Fonds d'orientation de la transfusion sanguine.

La commission a amendé l'article 35 en prévoyant qu'un abattement de 4 % sera opéré sur le montant des cotisations d'accident du travail dues au titre de l'année 1994. Elle a adopté l'article 35 tel qu'amendé, ainsi que l'article 36.

Enfin, après l'article 36, la commission a adopté deux amendements tendant à insérer deux articles additionnels étendant aux professions agricoles les dispositions prévues par l'article 35, et rattachant les gérants de sociétés anonymes à responsabilité limitée au régime des non-salariés non-agricoles.

Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président - Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi les **auditions** sur le **projet de loi quinquennal n° 5** (1993-1994), adopté avec modification par l'Assemblée nationale, relatif au **travail, à l'emploi et à la formation professionnelle**.

Elle a entendu **Mme Chantal Cumunel**, secrétaire générale de la Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC), accompagnée de **Mlle Monique Vinzant**, conseiller technique, de **MM. Claude Compagnie**, délégué national et **Robert Bonbonnelle**, secrétaire national du département formation-culture à la CFE-CGC.

**Mme Chantal Cumunel** a tout d'abord tenu à rappeler que la CFE-CGC a toujours porté un jugement critique sur l'architecture même du projet de loi quinquennale n° 5 (1993-1994) relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle qui ne lui paraît pas procéder d'une volonté ambitieuse d'inscrire une loi sur l'emploi dans une période de 5 ans.

Prenant l'exemple de la représentation des salariés dans les petites et moyennes entreprises (PME), **Mme Chantal Cumunel** a regretté que cette question

fasse l'objet de dispositions législatives alors qu'aucune réflexion ou négociation n'est intervenue entre les partenaires sociaux.

Elle a ensuite détaillé les réserves de la CGC sur les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture. Celles-ci portent sur :

- l'allègement des cotisations sociales : si la CGC soutient entièrement le souhait du Gouvernement de libérer les entreprises du financement des allocations familiales, elle ne peut comprendre la référence au seuil de 1,5 - 1,6 fois le SMIC retenue pour cette budgétisation qui pénalise les PME employant un personnel qualifié. A ce propos, **Mme Chantal Cumunel** a rappelé le lourd handicap économique que représente pour notre pays le chômage des cadres en constante progression.

Dans ce contexte, la CGC préconise une généralisation sur cinq ans de la budgétisation des allocations familiales. Elle regrette également que l'organisation de l'allègement des charges n'intervienne pas au niveau de l'entreprise et que le projet de loi, en ne retenant pas la recommandation du Conseil économique et social, ne permette pas au comité d'entreprise d'analyser les conséquences des mesures gouvernementales sur l'emploi.

De même, la CGC souhaite voir les gains résultant de ces allègements de charges s'orienter vers la création d'emploi, vers la formation, voire même vers une hausse des salaires directs ou indirects.

- l'UNEDIC : **Mme Chantal Cumunel** s'est vivement opposée à l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, relatif au financement par l'UNEDIC du complément de revenu accordé à tout chômeur acceptant un emploi dont la rémunération serait inférieure à son indemnisation de chômage.

Rappelant que le régime d'assurance chômage prévoit pour les salaires excédant 10.000 F par mois que le versement d'indemnités ne peut excéder 57,4 % de ce revenu, elle s'est interrogée sur la logique des dispositions de

l'actuel projet de loi : une telle politique inciterait à plus au moins long terme les entreprises à baisser les salaires.

Le code du travail, a-t-elle ensuite rappelé, dispose que l'Etat ne doit intervenir dans le régime d'assurance chômage qu'en cas de défaillance des partenaires sociaux, ce qui ne correspond, à son sens, nullement à la situation des deux dernières années.

**Mme Chantal Cumunel** considère qu'il s'agit là d'un "abus de pouvoir" dans un domaine relevant uniquement des partenaires sociaux et que la vocation du régime d'assurance chômage n'est pas de distribuer des salaires. En revanche, la CGC s'est dit prête à étudier toutes les innovations permettant au régime d'assurance chômage de mieux prendre en compte les nouvelles formes d'emploi, tout comme elle serait favorable à la mise en place d'une organisation tripartite compétente pour le chômage à temps partiel.

Elle a ensuite dénoncé la volonté de l'Assemblée nationale de restaurer une mesure, annulée en 1992 par les partenaires sociaux eux-mêmes, qui permettait au salarié démissionnant pour suivre son conjoint dans la retraite, de bénéficier du statut de licencié.

**Mme Chantal Cumunel** a souhaité que les associations intermédiaires qui facilitent les relations entre le demandeur d'emploi et le demandeur de service participent à la mise en place du chèque-service. De plus, dès lors que le chèque-service serait soumis à des conditions de ressources, elle ne souhaite pas que soit remise en cause la défiscalisation des emplois de services.

S'agissant de la décentralisation de la formation, **Mme Chantal Cumunel** a souligné que les préoccupations et les approches étaient différentes pour les partenaires sociaux et les collectivités territoriales. Elle a donc souhaité que soit préservée une ossature nationale en matière de formation afin d'assurer une cohérence et une unité politique en ce domaine.

Elle s'est ensuite étonnée de l'introduction de la Mutualité sociale agricole dans la gestion des fonds d'assurance formation de la coopération agricole. De même, elle s'est interrogée sur le bien fondé de l'introduction d'un commissaire du Gouvernement dans l'Association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL), organisme paritaire chargé des fonds d'alternance.

Elle a considéré que le rôle et les statuts des chambres consulaires ne justifiaient pas de leur permettre de collecter les fonds de la formation en alternance, jusque là réservés aux organismes mutualistes agréés.

Enfin, **Mme Chantal Cumunel** a insisté sur la nécessité d'adopter des mesures spécifiques pour les jeunes diplômés qui ne peuvent se contenter du contrat d'insertion proposé aujourd'hui. A ce propos, elle a affirmé qu'une politique de l'emploi ne pouvait se satisfaire de l'exclusion de l'une des composantes de la société, aussi mineure soit-elle.

En réponse à **M. Louis Souvet, rapporteur**, qui lui suggérerait l'éventualité d'une redistribution -à raison de 50 % pour les bas salaires et 50 % uniformément sur l'ensemble des salaires- des sommes provenant de l'allègement des charges patronales en matière d'allocations familiales, **Mme Chantal Cumunel** a émis une vive réserve. Elle a rappelé que ces dispositions n'étaient pas compensées par le budget de l'Etat et qu'elles représentaient une perte de 32 milliards sur cinq ans pour la protection sociale.

A **M. Jean Madelain, rapporteur**, qui avait émis le souhait de recevoir les propositions de la CGC en matière d'emploi des jeunes diplômés, **Mme Chantal Cumunel** a précisé que la mise en place d'un apprentissage adapté aux besoins spécifiques de ces jeunes revaloriserait l'ensemble de cette filière de formation.

Enfin, à **Mme Marie-Claude Beaudeau**, qui s'inquiétait de l'efficacité du projet de loi sur les créations d'emplois, **Mme Chantal Cumunel** a affirmé que le pro-

jet de loi resterait "lettre morte" si les partenaires sociaux n'intervenaient pas dans les profondes mutations que connaît actuellement l'emploi. Elle a souhaité, tout particulièrement, que le patronat français devienne un interlocuteur actif dans ce débat.

Puis la commission a entendu **MM. Jacques Voisin, secrétaire général adjoint, François Barbé, secrétaire juridique** et **Mmes Bernadette Caliskan et Michèle Charbonnier, conseillers techniques de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).**

Après avoir reconnu que, malgré des délais très brefs, la concertation sur le projet de loi avait été bien conduite **M. Jacques Voisin**, au nom de la CFTC, s'est félicité de l'ambition du projet de loi de mettre en oeuvre une démarche dynamique en faveur de l'emploi. Il a toutefois souligné les dangers que présentent certaines mesures, notamment celles qui conduisent à plus de flexibilité. Le risque d'instabilité qui pourrait en résulter est en contradiction avec la nécessité de rassembler les salariés sur un projet d'entreprise afin de mieux les valoriser et les responsabiliser.

**M. Jacques Voisin** a déclaré que la CFTC, tout en étant favorable aux allègements de charges, en craint les conséquences sur l'équilibre financier de la protection sociale ; il a souhaité que l'entreprise apporte son concours à la politique familiale, offrant ainsi une contrepartie aux efforts supplémentaires demandés aux salariés.

Il a rappelé l'attachement de son organisation au développement du droit conventionnel et contractuel et à la maîtrise de ce droit par les branches professionnelles.

**M. Jacques Voisin** a déclaré que la CFTC est favorable à l'aménagement du temps de travail, s'il s'accompagne d'une réduction de sa durée. Il a estimé que les branches professionnelles, qui sont prêtes à participer à des expérimentations, constituent le bon niveau de négo-

ciation dans ce domaine. Il a considéré que l'Etat devait encourager cette démarche par des aides financières.

Il s'est également dit favorable, au nom de la CFTC, à la régionalisation de la formation professionnelle tout en s'interrogeant sur l'articulation des champs de compétence des différents partenaires.

Il a approuvé l'encadrement du travail dominical prévu dans le projet de loi, dès lors que le travail du dimanche demeure l'exception. Il s'est toutefois inquiété de l'ambiguïté de termes tels que ceux de "zone d'activité culturelle permanente", qui risquent de transformer une dérogation permanente en règle de droit commun.

Il a approuvé les mesures de consolidation de l'emploi à la suite d'un contrat emploi-solidarité (CES), ainsi que les incitations à la formation. Il a toutefois rappelé la nécessité de veiller à ce que des contrats emploi-solidarité ne remplacent pas des emplois permanents, et a regretté que le recours aux CES soit limité, dans le projet de loi, aux "besoins collectifs", rappelant que nombre d'associations familiales utilisent ces contrats pour répondre aux besoins des familles, tout en ayant le souci de faire accéder les personnes ainsi employées à une qualification. Il a souligné que la CFTC est attachée à ce que le CES soit assorti d'un engagement de formation.

Il s'est félicité de la souplesse introduite par le mécanisme de chèque-service et de la solvabilisation des emplois concernés qu'il induit, mais a exprimé la crainte qu'il ne conduise à une marginalisation des salariés ainsi rétribués. Le contrat de travail doit donc toujours demeurer la référence et l'utilisation du chèque-service doit garder un caractère exceptionnel ; ainsi, le nombre de chèques service utilisables par un même employeur devrait peut-être être limité. S'interrogeant sur les modalités d'application du droit conventionnel aux personnes rétribuées par le chèque-service, il a regretté que ce dispositif n'ait pas conservé, en un premier temps, un caractère expérimental.

Tout en reconnaissant l'intérêt de l'attribution d'une indemnité compensatrice différentielle à un chômeur acceptant d'être embauché à un niveau de rémunération inférieure à celui de ses indemnités de chômage, il a toutefois exprimé le souhait de la CFTC que les négociations qui seront conduites par les partenaires sociaux en vue de la mise en place de cette mesure permettent d'éviter les dérives.

Il s'est félicité des mesures prises pour lutter contre le travail illégal.

Au nom de la CFTC, il a souhaité que les modifications affectant les institutions représentatives du personnel s'accompagnent d'une réorganisation négociée du crédit d'heures rendues disponibles, dans un souci d'efficacité et d'implication des représentants du personnel dans l'entreprise.

Il a enfin indiqué que les contrats d'insertion professionnelle (CIP) suscitaient des réserves au sein de la CFTC, dans la mesure où les jeunes concernés ont particulièrement besoin d'un accompagnement professionnel et d'une formation. Il a rappelé à cet égard que les contrats de qualification et d'adaptation devraient demeurer la référence.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a ensuite demandé s'il était envisageable de substituer des accords avec les représentants du personnel aux conventions ou aux accords signés avec la représentation syndicale, pour la mise en oeuvre des dispositions du projet de loi qui les rendent nécessaires ; cette dérogation serait réservée aux petites et moyennes entreprises, en cas de carence de la représentation syndicale.

**M. Bernard Barbé** a souligné qu'une telle option transformerait profondément la pratique actuelle et fragiliserait la négociation d'entreprise par rapport à la négociation de branche. Il n'a toutefois pas écarté la possibilité de réviser le dispositif afin qu'il intègre une éventuelle

carence de la représentation syndicale dans les petites et moyennes entreprises.

**M. Jacques Voisin** a précisé que la CFTC souhaitait que soient préservés les deux niveaux de négociation interprofessionnelle et de branche. Il a estimé que le droit conventionnel ne peut être garanti que dans la mesure où les représentants syndicaux peuvent négocier la transposition d'un accord de branche au niveau de l'entreprise ; sans cette garantie, les accords d'entreprise conduisent en effet à de trop grandes disparités entre les situations professionnelles, dans le cadre d'un même métier.

**M. Jacques Bimbenet, président**, a pris acte des inquiétudes de la CFTC en la matière.

Appuyé par **M. Louis Souvet, rapporteur**, qui a rappelé que la situation des entreprises variait notamment en fonction de leur taille, **M. Jean Chérioux** a souhaité qu'il soit mieux tenu compte dans le cadre d'une même branche des situations propres aux entreprises sous-traitantes.

En réponse à ces questions, **M. Jacques Voisin** a déclaré que la CFTC était prête à rechercher avec la CGPME et les représentants de l'artisanat le moyen d'adapter les accords de branche aux entreprises.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, a fait observer que les partenaires sociaux sont associés à la préparation des contrats d'objectifs, qui sont à la base des contrats régionaux de formation professionnelle. Il a souhaité que le rôle des comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF) soit renforcé. **M. Jacques Voisin** a exprimé le souhait que la branche professionnelle, dans ce cadre, formule un avis, au lieu d'être simplement consultée. Il a rappelé le rôle joué par les commissions interprofessionnelles de l'emploi dans la mise en place d'actions de formation au niveau régional.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, s'est déclaré ouvert à des propositions concernant le rôle respectif des COREF et de ces commissions.

En réponse à **Mme Marie-Madeline Dieulangard** qui demandait si l'annualisation et la réduction du temps de travail étaient suffisamment liées dans le projet de loi, **M. Jacques Voisin** a reconnu que cette préoccupation conduisait la CFTC à préconiser une expérimentation préalable impliquant la branche professionnelle.

A **Mme Marie-Claude Beauveau** qui exprimait le souhait qu'en cas de menace de licenciements économiques, toutes les autres solutions possibles soient explorées, **M. Jacques Voisin** a déclaré que la CFTC se prononçait en faveur d'une forme de contrôle du licenciement, et proposait de réorienter, en contrepartie, la politique de l'Etat vers des mesures actives pour l'emploi.

Il a également souligné que la CFTC éprouvait une réelle gêne à l'égard de "la cotisation Delalande", dans le cas notamment du licenciement pour inaptitude du salarié.

A la question de **M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles**, sur la réapparition des CPA, **M. Jacques Voisin** a réaffirmé l'attachement de la CFTC à la formation des jeunes sous statut scolaire.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de Mme Mireille Guezenc et de M. Roland Metz, représentants de la Confédération générale du travail (CGT)**.

Après avoir réaffirmé l'hostilité de la CGT au projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, **M. Roland Metz** a développé les quatre motifs essentiels d'une telle position.

Il a rejeté catégoriquement les mesures d'exonération des allocations familiales et les assouplissements en matière de charges sociales pour l'embauche des trois premiers salariés par les entreprises, qui constituent, selon lui, un simple transfert du financement de la protection sociale sur le contribuable et le salarié. Le projet de loi

viserait également à un nouvel abaissement de la rémunération du travail, que la CGT refuse.

Il a ensuite dénoncé l'annualisation du temps de travail et la généralisation du travail à temps partiel, qui accentuent la précarité de l'emploi tout en détériorant les conditions de travail du salarié détaché de son milieu professionnel. Il a regretté qu'une mesure forte de réduction du temps de travail avec maintien intégral du salaire n'ait pas été retenue.

L'atteinte aux droits d'expression, d'information et de défense du salarié, qui, selon lui, est incluse dans le projet de loi paraît tout à fait inadmissible à **M. Roland Metz** qui aurait souhaité une réaffirmation de ces droits à l'heure de licenciements massifs, liés davantage à des choix stratégiques qu'à de réelles contraintes économiques.

Il a dénoncé la mise en place de mécanismes annihilant certains acquis fondamentaux, notamment celui de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans. Il a notamment considéré que l'ouverture des classes préparatoires à l'apprentissage à des enfants de 14 ans constituait un recul social tout à fait significatif.

Enfin, **M. Roland Metz** a déploré que les députés aient conforté le souhait du Gouvernement, en acceptant notamment l'extension du dispositif d'exonération des charges patronales et en incitant les demandeurs d'emploi à accepter une rémunération inférieure à l'indemnisation versée par l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) pour sortir du chômage.

**Mme Mireille Guezenc** a développé la position de la CGT sur le titre III du projet de loi concernant la formation et l'insertion professionnelle.

Elle a déploré la volonté gouvernementale de limiter l'accès des jeunes ayant des difficultés d'insertion à la poursuite d'études, en réactivant le pré-apprentissage à 14 ans.

Revenir à un palier d'orientation en fin de cinquième alors que tous les avis autorisés démontrent qu'aujourd'hui, pour être pertinent, le premier niveau de qualification (ouvriers, employés) doit reposer sur une solide culture générale, scientifique et technologique est, à son sens, tout à fait scandaleux.

**Mme Mireille Guezenec** a constaté à regret qu'une fois de plus ce Gouvernement, sur les traces de ses prédécesseurs, estime plus "rentable" de gérer l'échec scolaire, de l'accompagner, plutôt que de le combattre.

De même, en supprimant la procédure d'agrément des entreprises, nécessaire auparavant pour accueillir des apprentis, et en la remplaçant par une simple déclaration de conformité de l'employeur au regard de ses obligations légales, le Gouvernement signe un "chèque en blanc" au patronat au détriment des jeunes.

Citant l'exemple du projet de formation active accompagnée mis en place à Nîmes, après accord du maire et de l'éducation nationale, qui prévoit vingt heures en entreprises pour une centaine de jeunes, **Mme Mireille Guezenec** s'est interrogée sur la formation effective de ces jeunes.

Elle a ensuite dénoncé les contrats d'insertion professionnelle comme l'instrument de la mise en oeuvre d'un "sous SMIC jeune" et de la remise en cause de la valeur nationale des diplômés.

**Mme Mireille Guezenec** a enfin énoncé les quatre propositions de la CGT en matière de formation et d'insertion professionnelle :

- donner des moyens financiers à la préscolarisation des 2 - 3 ans, meilleur remède à l'échec scolaire.
- réformer les collèges en diversifiant l'aide apportée aux jeunes.
- réformer les lycées en réaffirmant la nécessité des secondes et des bacs technologiques aujourd'hui désertés par les lycéens.

- trouver des mesures pertinentes pour l'insertion des exclus et notamment réexaminer les missions de qualification trop rigides et trop coûteuses.

Elle a rappelé, en conclusion, qu'aucun système de formation ne pouvait être entièrement performant s'il n'y avait pas une réelle politique de création d'emplois.

Répondant à **M. Louis Souvet, rapporteur**, qui l'interrogeait sur la création éventuelle d'une taxe à la valeur ajoutée (TVA) sociale sur les produits étrangers entrant en France, **M. Roland Metz** a rejeté l'idée d'une généralisation du transfert du financement de la protection sociale vers la TVA.

Répondant à **M. Jean Madelain, rapporteur**, qui rappelait que les allocations familiales relevaient de la solidarité nationale et ne devaient donc pas peser uniquement sur les industries de main d'oeuvre, **M. Roland Metz** a expliqué que son organisation syndicale était favorable à un prélèvement sur les richesses créées par l'entreprise, mais qu'elle était aussi ouverte à tout débat sur l'allègement des charges sociales pour les entreprises développant une réelle politique de l'emploi.

Répondant à **Mme Marie-Claude Beaudeau** qui s'inquiétait des répercussions de l'annualisation du travail sur le travail du dimanche et de nuit, **M. Roland Metz** a confirmé que cette disposition résultait d'un souci gouvernemental de baisser les coûts salariaux, tout en acceptant la flexibilité du temps de travail et donc sa précarité.

**M. Roland Metz** a précisé ensuite à **Mme Marie-Claude Beaudeau** qui redoutait des suppressions d'emplois dans le secteur public dès l'instauration du chèque-service, que ce dispositif impliquait une destructuration de la rémunération et de l'emploi. Les chèques-service toucheraient en premier lieu les aides ménagères qui militent actuellement pour la reconnaissance de leur statut.

Enfin, **Mme Mireille Guezenc** a confirmé à **Mme Marie-Claude Beaudeau** que les classes de

pré-apprentissage aboutiraient à une multiplication des demandes de dérogation à l'obligation de scolarité jusqu'à l'âge de 16 ans.

Puis la commission a entendu **Mmes Paulette Hofman, secrétaire confédérale, Sylvie Surin et Corinne Dumont, conseillers techniques de la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO).**

**Mme Paulette Hofman** a introduit sa présentation critique du projet de loi par un bref rappel des dispositions qui ne figuraient pas dans l'avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil économique et social : formation professionnelle, moratoire sur les cotisations sociales, ticket service et contrat d'insertion.

Elle a déclaré que ce projet de loi, comme bon nombre de plans emploi précédents visait essentiellement à réduire le coût du travail et à alléger la réglementation, malgré le peu d'effets produits par ces mesures en termes de création d'emploi. Ces mesures ne traduisent donc pas de changement fondamental d'orientation, alors qu'il est permis d'avoir des craintes quant à la réalité de la compensation des pertes de recettes dont souffriront les régimes de sécurité sociale en conséquence des allègements de charge dont bénéficieront les entreprises.

Elle en a conclu que l'intégralité de la charge résultant de l'effort en faveur de l'emploi, notamment en matière de flexibilité, serait donc supportée par les seuls salariés. En particulier, les mesures de flexibilité auront pour conséquence de fragiliser les salariés.

Tout en étant très consciente des transformations subies par l'environnement économique, FO souhaite donc que la réduction du temps de travail soit le fruit d'une démarche progressive, concertée et amorcée au niveau européen. Par ailleurs, elle estime que c'est un leurre de laisser croire aux salariés qu'on pourra réduire le temps de travail sans faire baisser les salaires, alors que nombre

de salariés ont un niveau de revenu qui les met en grande difficulté.

**Mme Paulette Hofman** a ensuite relevé des contradictions dans les dispositions du projet ainsi que les effets pervers qu'elles peuvent avoir, notamment en matière de compensation des heures supplémentaires.

Elle a conclu en soulignant que la nécessaire mobilisation des salariés ne pouvait avoir lieu que si on leur offrait certaines garanties, mais qu'elle serait menacée si on ne leur offrait que des contrats de travail précaires.

Elle s'est également déclarée choquée, au nom de FO, de la remise en cause de l'accord conventionnel signé le 3 juillet 1991 relatif à la formation et au perfectionnement professionnel.

**Mme Corinne Dumont** a poursuivi l'exposé en évoquant les dispositions relatives à la formation professionnelle. Elle a souligné que la fusion proposée entre contrat d'insertion et contrat d'orientation remet en cause l'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991. Or, outre que ces contrats s'adressent à des publics différents, le contrat d'insertion perd sa composante de formation obligatoire.

Elle a fait observer que la mise en oeuvre des dispositions concernant le capital temps-formation dépendra des initiatives de l'employeur, dans le cadre du plan de formation de l'entreprise ; or, FO est attachée à la préservation du droit individuel à la formation.

Elle s'est interrogée sur les conséquences de la régionalisation de la formation professionnelle en matière d'égalité de traitement entre les régions ainsi que de la valeur qui serait reconnue, au niveau national, aux diplômés délivrés.

Elle a regretté la suppression de la procédure d'agrément préalable des entreprises en vue de l'accueil des jeunes en apprentissage.

Elle a déclaré que FO était très opposée à la constitution d'une filière unique de formation en alternance par la

fusion du contrat de qualification et du contrat d'apprentissage. En effet, ceux-ci correspondent à deux filières complémentaires qui s'adressent à des jeunes différents par leur âge et par leur niveau de formation.

**Mme Paulette Hofman** s'est jointe à ces déclarations concernant le danger de la suppression des conditions actuelles d'agrément des entreprises et a souligné que la réouverture des classes de préapprentissage conduit, de fait, à l'abaissement en-dessous de 16 ans de l'âge limite de la scolarité obligatoire.

**M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles**, a pris bonne note de ce désaccord ; il a toutefois souligné qu'un court séjour, sous statut scolaire, dans des classes incluant des périodes en entreprise et débouchant ensuite sur une formation (soit sous statut scolaire, soit par l'apprentissage), pouvait redonner des possibilités d'insertion à des jeunes en très grande difficulté scolaire.

**Mme Paulette Hofman** a exprimé ses doutes sur les vertus d'une telle solution, estimant que l'inadaptation au milieu scolaire se retrouve ensuite à l'égard du milieu du travail. Elle a souligné combien il était nécessaire que les jeunes aient accès à un diplôme officiel national sanctionnant la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans, dans le cadre de l'ouverture de l'Europe.

**Mme Marie-Claude Beaudou** s'est interrogée sur le lien existant entre la récente directive européenne interdisant le travail des enfants et certaines des dispositions du projet de loi, concernant la formation en alternance.

**Mme Paulette Hofman** a estimé que la directive tendait au contraire à corriger les effets pervers d'une flexibilité excessive observés au niveau international, notamment sous la forme de l'exploitation du travail de très jeunes enfants.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a récusé les affirmations de Mme Paulette Hofman sur les dangers que pourrait présenter le milieu de travail pour la moralité des

adolescents, estimant que le milieu scolaire, lui-même, devient parfois dangereux. Il a souligné le désordre qu'introduisent dans certaines classes des jeunes en très grande difficulté scolaire.

Sur ce dernier point, **Mme Paulette Hofman** a indiqué que le problème de la violence en milieu scolaire fait actuellement l'objet d'une étude du Conseil économique et social.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, s'est interrogé sur la similitude de publics visés par les contrats d'adaptation et les contrats d'orientation. Il a reconnu, en réponse à Mme Corinne Dumont, que la formation devait être facultative dans le contrat d'insertion mais rappelé que certains jeunes sont hostiles, pendant un certain temps, à l'idée de poursuivre une formation.

En réponse à une observation de Mme Corinne Dumont sur la précarité de tels contrats, **M. Louis Souvet, rapporteur**, a fait état de son expérience pour démontrer combien l'insertion dans un milieu de travail pouvait conduire à motiver des jeunes.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, a conclu en prenant bonne note de la déception exprimée par les représentants de FO à la suite de l'abandon de l'accord interprofessionnel de 1991 concernant les contrats d'adaptation et les contrats d'orientation. Il a déclaré que la commission veillerait à ce que la valeur nationale des diplômes soit garantie et que le projet de création d'une filière unique fusionnant contrat de qualification et contrat d'apprentissage n'était peut être pas opportun.

**Jeudi 21 octobre 1993 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une première séance qui s'est tenue dans la matinée**, la commission a poursuivi les **auditions** sur le **projet de loi quinquennale n° 5 (1993-1994)**, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif au **travail, à l'emploi et à la formation professionnelle**.

Elle a d'abord entendu **M. Gérard Dantin, secrétaire national, Mme Christiane Bressaud, secrétaire confédérale, MM. Gilbert Fournier, secrétaire confédéral et Jean-François Troglic, secrétaire national, de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), .**

Rappelant que la création d'emplois doit être l'objectif commun, **M. Gérard Dantin, secrétaire national**, a exprimé l'espoir que le débat sur le projet de loi quinquennale permette d'engager les moyens de l'atteindre, ne fût-ce que partiellement, et de mettre ainsi un terme à la dégradation mécanique de l'emploi liée à la faiblesse de la croissance économique.

Il a observé que si le débat avait permis, s'agissant de l'organisation du temps de travail, de lever certains "tabous", des voies nouvelles devaient être explorées. Il a jugé, à cet égard, que l'amendement présenté, à l'Assemblée nationale, par **M. Jean-Yves Chamard**, permettait d'engager, à juste titre, une démarche de caractère expérimental.

Abordant alors le contenu du projet de loi, il a indiqué que, selon la CFDT, il n'y a pas de lien mécanique entre allègement des charges et création d'emplois. Il a rappelé, ensuite, que ce sont les partenaires sociaux qui ont jusqu'à présent permis de développer notre système de formation professionnelle, le législateur validant seulement les accords conclus. Il a regretté que l'institution, par le projet de loi quinquennale, du contrat d'insertion professionnelle ne remette en cause ces procédures traditionnelles, en revenant en outre à des formules pourtant dénoncées en leur temps.

Il a alors développé les raisons pour lesquelles il lui paraissait que le contrat d'insertion professionnelle ne répondait pas aux besoins de formation des jeunes, ajoutant que leur ouverture aux jeunes diplômés pouvait également poser problème.

Il a exprimé ses réserves à l'égard des dispositions relatives à la simplification des règles de représentation collective dans les petites et moyennes entreprises, la France ne souffrant pas de trop, mais bien plutôt d'insuffisance de dialogue social.

Il a, en conclusion, souligné que la loi ne se suffirait pas à elle-même et devrait être prolongée, par la voie contractuelle, au niveau de la branche professionnelle.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, notant le regret exprimé par tous les partenaires sociaux d'avoir été écartés du processus ayant conduit à l'institution du contrat d'insertion professionnelle et convenant qu'en effet ces contrats s'adressaient à deux publics différents, a demandé que soient précisés les aménagements qu'il conviendrait, sur ce sujet, d'apporter au dispositif.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a souligné qu'une solide formation professionnelle ne garantissait pas l'emploi. Il s'est déclaré défavorable à l'idée que l'on puisse consacrer les ressources dégagées par la budgétisation des cotisations familiales à la formation professionnelle. Il a enfin demandé aux intervenants de bien vouloir faire connaître leur sentiment sur l'hypothèse de la création d'une "taxe à la valeur ajoutée sociale".

**M. Lucien Neuwirth** s'est interrogé sur les modalités pratiques qui permettraient de mieux définir le contenu des contrats d'insertion.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a exprimé sa crainte que soit remis en cause le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a demandé que lui soient précisées les modalités selon lesquelles il convenait que le législateur intervienne en vue de favoriser une négociation sur le partage du travail.

**Mme Joëlle Dusseau** a souhaité des précisions sur les réserves que pouvaient appeler les dispositions relatives au chèque-service.

**Mme Christiane Bressaud, secrétaire confédérale**, répondant aux intervenants sur les contrats d'insertion, a répété que de tels contrats ne pouvaient répondre aux besoins de deux publics très différents, alors que jusqu'à présent des formules parfaitement adaptées avaient été mises en oeuvre. Elle aurait ainsi préféré, plutôt que de les voir supprimés, une amélioration des contrats d'orientation et d'adaptation. Elle a souhaité, pour le moins, qu'une obligation de formation soit introduite, sans laquelle le contrat d'insertion professionnelle instituerait, de fait, un "SMIC jeunes".

**M. Jean-François Troglic, secrétaire national**, a proposé que le législateur pose le principe d'une obligation de négocier dans les branches professionnelles sur le partage du temps de travail, en se réservant la possibilité, en cas d'échec, de légiférer dans les deux ans sur la durée légale du travail.

Exprimant alors ses réserves sur le chèque-service, il a craint qu'une telle formule puisse constituer un frein à la professionnalisation de certains métiers, comme celui des employés de maison.

La Confédération aurait également préféré qu'un tel dispositif reste expérimental et que son régime juridique permette, à l'instar des "chèques-restaurant", une prise en charge totale ou partielle de leur coût par un tiers.

**M. Jean-François Troglic**, préférant, plutôt que de parler de taxe à la valeur ajoutée sociale, retenir la formule de "clause sociale", a suggéré la mise en place d'une taxe sur les produits importés, restituable aux Etats qui relèveraient le niveau de leurs salaires et de leur protection sociale.

Il a également suggéré que, dans le cadre du General agreement on tariffs and trade (GATT), en cours de négociation, une commission soit créée en vue de dégager les règles essentielles d'un espace social mondial, ajoutant que le Premier ministre n'avait pas été insensible à une telle proposition.

Puis la commission a entendu **MM. Jean-Claude Tricoche, secrétaire national, Jean-Louis Besnard, conseiller technique, Raymond Beltran, conseiller fédéral et Mme Annie Berail, secrétaire nationale, de la Fédération de l'éducation nationale (FEN).**

**M. Raymond Beltran** a exprimé la position de la FEN sur le projet de loi : la fédération est très sensible au problème de l'emploi mais récuse l'interprétation selon laquelle les problèmes de l'emploi des jeunes résulteraient avant tout de l'inadéquation de leur formation. En effet, l'insertion professionnelle des jeunes se heurte, à l'heure actuelle, à la réduction des créations d'emploi ; celle-ci entraîne une concurrence à l'embauche entre le nombre croissant de jeunes disposant d'une formation professionnelle générale issue d'études longues et les jeunes moins qualifiés, au détriment de ces derniers.

La FEN est toutefois très attachée au développement de la formation professionnelle, et notamment la formation en alternance sous statut scolaire.

**M. Jean-Claude Tricoche** a présenté les observations de la FEN sur les dispositions du titre III du projet de loi : la fédération n'est pas hostile au principe de réorganisation de la formation professionnelle mais souhaite que l'Etat ne soit pas dessaisi de certaines de ses responsabilités. Il a rappelé que l'éducation nationale dispense actuellement 75 % de l'ensemble des formations professionnelles initiales, qualifiantes et validées par un diplôme (CAP, BEP, bacs professionnels et BTS), tandis que 22 % seulement sont délivrés par l'apprentissage.

Il a considéré que, sans être hostile au principe de la décentralisation de la formation professionnelle continue des jeunes de 16 à 26 ans au niveau des régions, la FEN s'inquiète de leur capacité à assumer ce rôle à l'issue de la période transitoire de cinq années. Il a rappelé le rôle régulateur de l'Etat qui s'exprime notamment par les actions qu'il mène en faveur des publics en grande difficulté. Il s'est donc déclaré soucieux que l'Etat conserve ce

rôle afin de garantir une réelle équité entre les publics destinataires de la formation et entre les différentes régions. Il a par ailleurs relevé la contradiction résultant de l'octroi de moyens d'intervention nouveaux à l'Etat en matière de gestion du contrat d'insertion avec la décentralisation prévue dans le projet de loi initial.

Il a approuvé la rédaction de l'article 34 du projet, tel qu'issu des débats à l'Assemblée nationale, qui a redonné à l'éducation nationale sa place dans la collaboration avec les régions, les partenaires sociaux et les organismes à caractère économique dans l'élaboration du plan régional des formations professionnelles des jeunes.

Il a souhaité que la rédaction de l'article 35 soit clarifiée afin d'éviter la confusion entre formations d'insertion et formations en alternance, certaines étant des formations scolaires et d'autres des formations post-scolaires.

Il a manifesté l'hostilité de la FEN à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale pour l'article 36, qui autorise l'ouverture de classes de CPA. Il a souligné la contradiction entre la volonté de promouvoir la formation professionnelle et ces dispositions qui conduisent à orienter des jeunes vers l'apprentissage, dès 14 ans, sur des critères d'échec scolaire. Il a défendu la nécessité de fournir aux jeunes un solide socle de formation générale, quitte à envisager la définition de "parcours appropriés" à certains élèves, dans les collèges. Il a donc préconisé que l'ouverture de classes de CPA demeure facultative.

Il a souhaité que le projet de loi quinquennale procède à l'extension des avantages fiscaux prévus pour favoriser l'apprentissage et les contrats d'alternance à l'accueil par les entreprises d'élèves de l'éducation nationale en formation, notamment lorsqu'ils préparent un baccalauréat professionnel.

**M. Jean Madelain, rapporteur**, a reconnu que l'article 35 propose des dispositions généreuses dont les modalités d'application ne sont pas très claires. Il s'est déclaré favorable à l'idée d'entourer l'ouverture des CPA

d'un certain nombre de précautions et ne s'est pas déclaré opposé à des incitations fiscales aux entreprises pour l'accueil de jeunes en formation sous statut scolaire.

**Mme Marie-Madelaine Dieulangard** s'est étonnée de l'absence de revendication en vue d'une augmentation du nombre des inspecteurs d'apprentissage.

**Mme Joëlle Dusseau** a demandé quelle était la position de la FEN sur la création des sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement.

En réponse à **M. Jean Madelain, rapporteur, M. Jean-Claude Tricoche** a souligné la réussite de la filière des bacs professionnels.

Il a préconisé un renforcement des contrôles de l'Etat, tant par les inspecteurs de l'éducation nationale que par les inspecteurs du travail, sur la bonne application des règles encadrant l'apprentissage.

Il a déclaré que l'amélioration de la qualité de l'apprentissage dépendait également du recrutement des jeunes orientés vers les CPA.

Il a rappelé que des centres de formation d'apprentis (CFA) existent déjà dans des établissements d'enseignement publics. Il a néanmoins plaidé pour que l'ouverture de sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement respecte la condition de complémentarité et de non concurrence avec les formations existantes, afin de maintenir une cohérence entre l'offre de formations sous contrat de travail et celle de formations sous statut scolaire.

Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. le Professeur Jean-François Mattei** sur le projet de loi n° 67 (1992-1993), relatif au don et à l'utilisation des parties et produits du corps humain, à la procréation médicalement assistée et au diagnostic préna-

**tal ainsi qu'au comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé.**

A titre liminaire, **M. Jean-François Mattei** a souligné la concomitance du déclin des idéologies et d'une révolution scientifique qui affecte les modes de régulation sociale, la place réservée aux scientifiques dans les processus décisionnels étant en extension croissante.

Il a mentionné plusieurs exemples qui révèlent la difficulté rencontrée par l'homme de prendre des décisions dont il est lui-même l'objet, telles que les transplantations d'organes, l'euthanasie ou les expérimentations sur l'homme.

Il a souligné l'absence de dispositions législatives régissant l'utilisation de nouvelles techniques rendues possibles par les progrès scientifiques, telles que les procréations médicalement assistées, le diagnostic prénatal ou les thérapies géniques. L'acuité des problèmes que ces techniques ont générés a conduit le Président de la République à envisager en 1983 la création d'un comité d'éthique ; les avis émis par cette nouvelle institution jusqu'en 1988 n'ont eu cependant qu'une portée limitée.

A cette date, le rapport établi par M. Guy Braibant a proposé des mesures qui pouvaient être intégrées dans un projet de loi ; mais celles-ci sont restées lettre morte dans la mesure où elles ont provoqué l'inquiétude de la communauté scientifique et du public. Cependant, des décisions ont été prises par Mme Michèle Barzach, afin notamment de réglementer l'activité des centres et laboratoires pratiquant des procréations médicament assistées.

La réflexion sur les questions bioéthiques a également été alimentée par les rapports Bioulac, Sérusclat et Lenoir.

Il n'a pas été donné suite pour l'instant aux projets de loi adoptés par l'Assemblée nationale, bien qu'ils proposent certaines solutions aux questions d'ordre bioéthique.

**M. Jean-François Mattei** a exposé les raisons qui militent aujourd'hui en faveur d'une législation sur ces questions. D'une part, bon nombre de pays tels que l'Allemagne ou les Pays-Bas ont déjà adopté une telle législation ; la Commission des Communautés européennes prépare également des propositions de directive. Tant que la France ne disposera pas d'une législation en ce domaine, notre pays ne pourra pas avancer d'arguments suffisamment crédibles au sein des instances européennes pour faire valoir son point de vue. D'autre part, le Conseil de l'Europe a pratiquement achevé des travaux qui doivent conduire à la conclusion d'une convention sur la bioéthique qui sera présentée à Lisbonne au mois de mars prochain.

A l'occasion de ces travaux, notre pays aura failli à son rôle d'impulsion traditionnel en ce domaine.

**M. Jean-François Mattei** a indiqué qu'il était urgent d'établir l'inventaire des différentes pratiques qui soulèvent des questions d'ordre bioéthique ; il a affirmé qu'il avait ainsi rencontré les différents acteurs impliqués dans ces pratiques en essayant de faire abstraction des connaissances qui sont les siennes, mais aussi de ses convictions religieuses.

Evoquant les procréations médicalement assistées, il a estimé qu'il fallait redonner à l'enfant la place qui est la sienne. Il a regretté à cet égard que les médecins se voient confier en ce domaine un rôle qui n'est pas le leur ; seul le juge peut décider de faire ou de ne pas faire, et les médecins ne peuvent pas assumer une fonction d'officier d'état civil.

Il a ainsi observé que la notion de "projet parental" devrait être mieux définie, les parents devant par exemple faire valider par le juge une demande de procréation médicalement assistée.

Puis, **M. Jean-François Mattei** a commenté les principales dispositions du projet de loi n° 67 (1992-1993). Il a constaté que les dispositions de la loi Caillavet étaient

remises en cause par l'opinion publique et que les médecins semblaient avoir perdu la confiance des familles. Il a souhaité à cet égard que le projet de loi prévoie une réelle consultation des familles et des proches, y compris les concubins.

Il a indiqué qu'en matière de procréation médicalement assistée avec tiers donneurs, le législateur devrait choisir entre deux mauvaises solutions, l'anonymat ou le non anonymat du donneur.

Evoquant les procréations médicalement assistées homologues, il a estimé que, dans la mesure où la polyovulation est inévitable et afin de prévenir l'éventualité de grossesses multiples, les techniques de cryopréservation des embryons sont aujourd'hui indissociables de la procréation médicalement assistée.

Il a reconnu à cet égard que dans la mesure où elles conduisent à une sorte de suspension du temps, ces techniques de cryopréservation mettent en cause les principes de la vie ; la durée de la période de congélation ne saurait donc excéder trois ans.

**M. Jean-François Mattei** a évoqué le sort des embryons surnuméraires : peut-on les détruire, les transférer ou effectuer sur eux des recherches ? **M. Jean-François Mattei** a indiqué qu'il n'acceptait pas la destruction des embryons ; il a cependant observé qu'un stérilet pouvait chaque mois conduire à la mort d'embryons âgés d'une semaine environ, tandis que les embryons issus de procréations médicalement assistées ont été fécondés deux ou trois jours avant leur congélation. Il a estimé qu'aucun embryon orphelin n'existerait aujourd'hui si un répertoire des besoins avait été convenablement établi.

Il a également indiqué que, bien que l'embryon soit porteur de projet humain, l'interdiction de la recherche n'était pas souhaitable. Il a toutefois précisé que toute sélection à visée eugénique devait être proscrite.

Répondant à **M. Jean Chérioux, rapporteur**, **M. Jean-François Mattei**, faisant référence à un récent

sondage, a indiqué que 98 % des français ignorent les dispositions de la loi Caillavet. Il a précisé qu'il serait plus favorable à l'institution d'un registre des refus de prélèvements d'organes qu'à celle d'un registre des accords et qu'un dépistage de l'infection par le virus de l'immuno-déficience humaine (VIH) devrait être pratiqué sur toute partie du corps humain ayant fait l'objet d'un prélèvement. **M. Claude Huriet**, a évoqué la question des multi-prélèvements d'organes dont la réalisation occasionne souvent des chocs émotionnels pour les familles.

**M. Jean Chérioux, rapporteur**, s'est associé à cette remarque et a estimé que la question de la définition de la mort demeurerait posée.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est interrogé sur la nature de la régulation que pourrait apporter l'établissement public de transplantation dont la création est envisagée par le Gouvernement.

**M. Jean-François Mattei** a estimé qu'il fallait tout faire pour que des carences telles que celles qui ont été constatées dans l'affaire du sang contaminé ne se reproduisent pas. Il a indiqué par ailleurs qu'une nouvelle définition de la mort ne pourrait être proposée que par décret.

**M. Franck Sérusclat** a affirmé que certains réanimateurs souhaitent que l'on ajoute à la définition de la mort une exigence complémentaire relative au constat d'un électro-encéphalogramme plat.

Après les interventions de **MM. Jean-Pierre Cantegrit et Lucien Neuwirth**, **M. Jean Chérioux, rapporteur**, a indiqué qu'il souhaiterait l'institution d'un registre des donneurs de sperme ainsi que d'un registre des enfants issus de procréation médicalement assistée avec tiers donneur. Il a également demandé si la congélation des ovocytes serait bientôt possible et si une protection de l'embryon pourrait être favorisée dans le cadre de la loi Huriet- Sérusclat.

**M. Lucien Neuwirth** a demandé à **M. Jean-François Mattei** s'il avait consulté les syndicats de magistrats ; il

s'est interrogé sur la nature de la législation qui pourrait servir de fondement aux décisions des juges.

**Mme Hélène Missoffe** a indiqué que le recours au juge en matière de procréation médicalement assistée constitue le corollaire de la reconnaissance des droits de l'enfant ; elle a cependant observé que la protection assurée par une telle intervention pourrait être insuffisante.

**M. Franck Sérusclat** a estimé que la notion d'embryon était une notion ambiguë et il a interrogé **M. Jean-François Mattei** sur la nature des grands principes qui devraient être réaffirmés.

Evoquant le projet parental, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a estimé que le mariage en constitue le cadre naturel.

Répondant aux intervenants, **M. Jean-François Mattei** a indiqué qu'un adolescent peut souffrir lorsqu'il prend connaissance du fait qu'il a été conçu avec le sperme d'un père inconnu ; mais cette souffrance est encore plus grande s'il doit choisir entre son père biologique et le père qui l'a élevé.

Il a précisé que la congélation des ovocytes ne pourrait pas être réalisée à moyen terme. Evoquant le statut de l'embryon, il a indiqué que cette notion n'était pas la meilleure dans la mesure où une même volonté de vie existe depuis la fécondation jusqu'à la mort. **M. Jean-François Mattei** a estimé qu'une telle affirmation n'était pas en contradiction avec la loi de 1975 qui constitue une loi d'exception.

Enfin, **M. Jean-François Mattei** a considéré que les trois projets de loi relatifs aux questions bioéthiques devaient être examinés en même temps par le Parlement.

La commission a ensuite procédé à l'examen de la lettre rectificative n° 46 (1993-1994) du 20 octobre 1993 au projet de loi n° 14 (1993-1994) relatif à la santé publique et à la protection sociale. **M. Claude Huriet, rapporteur**, a précisé que l'article 37 proposé par

la lettre rectificative tendait à diminuer les cotisations prévues par le code des pensions de retraite des marins, de telle sorte que les armateurs français ne soient pas tentés d'immatriculer leur navire sous pavillon bis ou sous pavillon de complaisance. **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a regretté que les navires effectuant des liaisons à partir de la Corse ou des DOM, ne soient apparemment pas concernés par cette mesure.

**La commission a adopté l'article 37 du projet de loi.**

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

**Mardi 19 Octobre 1993 - Présidence de M. Paul Girod, vice-président - La commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 461 (1992-1993) relatif à l'Imprimerie nationale.**

La commission a tout d'abord donné un avis défavorable à la motion présentée par le groupe communiste, tendant à opposer la question préalable.

Puis à l'article premier (transfert des droits, biens et obligations de l'Imprimerie nationale à une société nationale), elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 12, 5, 13 et 14.

A l'article 2 (maintien des missions de souveraineté), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 7, 6, 16 et 17. Elle a constaté que l'amendement n° 15 était satisfait par l'amendement n° 1 de la commission.

A l'article 3 (dispositions relatives aux fonctionnaires techniques), elle a constaté que l'amendement n° 18 était satisfait par l'amendement n° 2 de la commission. Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 8 et 19. Elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 9.

A l'article 4 (dispositions relatives aux ouvriers d'Etat), elle a constaté que l'amendement n° 20 était satisfait par l'amendement n° 3 de la commission. Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 21, 22, 10, 24 et 11. Elle a décidé de donner un avis favorable à l'amendement n° 23.

**Mercredi 20 octobre 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Clouet, vice-président et enfin de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée,** la commission a tout d'abord procédé, sur le rapport de **M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, à l'examen du budget de la jeunesse et des sports pour 1994.**

**M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial,** a indiqué que le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1994 s'élevait à 2.724 millions de francs contre 2.835 millions de francs en 1993, soit une diminution de 3,9 % des crédits. Toutefois, cette diminution doit être relativisée si l'on intègre aux ressources du budget général, celles provenant du Fonds national de développement du sport (FNDS) et du Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA) qui s'élèveront respectivement à 850 et 26 millions de francs. La jeunesse et les sports bénéficieront donc d'un volume total de crédits de 3.600 millions de francs, en diminution de 2,98 % par rapport à 1993.

**M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial,** a ensuite constaté que le projet de budget traduisait une stagnation des dépenses ordinaires et une forte diminution des dépenses d'équipement (- 68 %), qui ne représentent que 2,25 % des crédits disponibles. Il a par ailleurs souligné la diminution des emplois budgétaires du ministère et notamment de ceux destinés à l'encadrement des activités physiques et sportives.

Il a également constaté la forte réduction des actions en faveur des équipements et de la jeunesse et de la vie associative, qui diminuent respectivement de - 70 % et de - 16 %, alors que l'action en faveur du sport et des activités physiques ne baissait que de 6,78 % et l'action d'administration générale de 0,88 %.

Abordant les crédits du Fonds national pour le développement du sport, **M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial,** a indiqué que les prévisions de recettes (850 mil-

lions de francs) restaient inchangées pour 1994, alors que les dépenses subissaient un rééquilibrage significatif, au détriment des dépenses d'équipement.

**M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial**, a ensuite fait part à la commission de ses principales observations.

A titre liminaire, il a tenu à souligner la contribution particulière du budget de la jeunesse et des sports à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

Analysant ensuite les crédits du Fonds national du développement du sport (FNDS), le rapporteur spécial s'est félicité de la résorption graduelle des écarts entre les évaluations de recettes et les recettes réellement encaissées. Toutefois, s'il a donné acte au Gouvernement des estimations réalistes concernant le prélèvement sur le Loto sportif, il a regretté que celui-ci continue à surévaluer le prélèvement attendu sur le Loto national. Cette mauvaise appréciation des recettes conduirait inévitablement à des moins values de recettes de l'ordre de 150 à 200 millions de francs.

Toujours au sujet du FNDS, **M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial**, a indiqué que les possibilités de dépenses du fonds seraient pour 1994 largement obérées par l'étalement des dépenses accidentelles de l'année 1993, en l'occurrence la fin du règlement de la part du déficit des Jeux olympiques d'hiver incombant à l'Etat (124,5 millions de francs dont 19,5 de charges d'intérêt) et le déficit des Jeux méditerranéens (30 millions). Il a donc expliqué comment, pour un volume de recettes inchangé, le Gouvernement avait dû procéder à une réduction des autres dépenses du fonds et notamment des dépenses d'équipement.

**M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial**, en a conclu qu'une réforme du financement du FNDS était sans aucun doute souhaitable mais qu'elle devait se faire sur la base d'une appréciation correcte des dépenses du fonds.

**M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial**, a ensuite tenu à faire observer que les collectivités locales étaient très touchées par les réductions de crédits du ministère de la jeunesse et des sports puisque cette réduction affectait principalement les dépenses d'équipement. Il a indiqué notamment que l'article 20 du chapitre 66-50 qui concerne les équipements sportifs et socio-éducatifs d'intérêt régional et local voyait ses dotations passer de 119 millions en 1993 à 10 millions en 1994 soit une diminution de 91 %.

Enfin, **M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur le financement du grand stade prévu pour la Coupe mondiale de football qui aura lieu en 1998. Il a indiqué à ce sujet que si l'on exceptait les 15 millions de francs de crédit inscrits à ce titre dans le FNDS pour financer des études, aucun crédit n'était inscrit dans le projet de budget de 1994. Dans la mesure où les collectivités locales seront très certainement amenées à prendre une part active au financement du projet, il a indiqué qu'il entendait demander à Mme le ministre de la jeunesse et des sports des explications sur ce point.

A l'issue de cette présentation, **M. Auguste Cazalet** s'est étonné de l'importance du déficit des Jeux olympiques d'Albertville.

**M. René Ballayer** s'est alarmé des réductions du nombre des effectifs d'encadrement des activités physiques et sportives.

**M. Robert Vizet** a interrogé le rapporteur sur le financement du grand stade et les jeux de la francophonie qui devraient se tenir dans le département de l'Essonne. Il a regretté que les collectivités territoriales subissent plus durement que l'Etat les conséquences de la réduction des crédits.

**M. Henri Goetschy** a indiqué que face à un recul de l'Etat en matière de jeunesse et des sports, les collectivités locales seraient certainement amenées à accroître leurs contributions et qu'une fois de plus elles devraient assu-

mer des charges dont elles n'ont pas la responsabilité. Il a également déploré que la baisse des crédits affecte essentiellement les dépenses d'équipement à un moment où la conjoncture économique commanderait de faire le contraire.

**M. Ernest Cartigny** s'est étonné de la complexité du financement du sport.

**M. Jacques Sourdille** s'est interrogé sur le coût de fonctionnement du FNDS et s'est demandé s'il n'y avait pas de l'ordre à mettre dans les dépenses.

**M. Roland du Luart** s'est interrogé sur l'incidence de la loi Evin sur les sports mécaniques et sur le fonctionnement du fonds tabac. Il a ensuite déploré la baisse de crédits du budget de la jeunesse et des sports.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a interrogé le rapporteur spécial sur la situation de l'endettement des collectivités locales qui ont participé aux Jeux olympiques d'hiver.

**La commission a décidé de réserver le vote sur les crédits de la jeunesse et des sports jusqu'après l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports.**

**La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du tourisme (Équipement, Transports et Tourisme - III Tourisme) pour 1994, sur le rapport de M. Pierre Croze, rapporteur spécial.**

A titre liminaire, **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a indiqué que le budget du tourisme pour 1994 atteignait 378,06 millions de francs, soit une diminution de 12,19 % par rapport au budget voté de 1993 et de 1,7 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.

**M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a précisé que les évolutions ainsi constatées s'expliquaient, tout d'abord, par la contribution du budget du tourisme à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat. Il a souligné que cette contribution prenait principalement la forme, d'une part,

d'une révision à hauteur de 64,3 millions de francs des services votés et, d'autre part, de la non reconduction de certains crédits de fonctionnement. Il a, par ailleurs, ajouté que la suppression des moyens précédemment prévus au titre du ministre délégué au tourisme et de son cabinet se traduisait par une diminution d'environ 2 millions de francs des crédits d'administration centrale.

Evoquant plus particulièrement l'évolution des crédits d'intervention du titre IV (Interventions publiques), **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a constaté le renforcement des moyens de Maison de la France, dont la dotation totale passe ainsi de 102,63 millions de francs en 1993 à 142,02 millions de francs en 1994. Il a également précisé que le titre IV du budget du tourisme bénéficiait d'une mesure nouvelle de 35,15 millions de francs destinée au renforcement des actions en faveur de la formation, de la promotion des produits touristiques et du Fonds d'intervention touristique non contractualisé.

En ce qui concerne les dépenses en capital du budget du tourisme, **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a souligné, d'une part, l'annulation de tous les services votés au titre des crédits de paiement du titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) et, d'autre part, l'augmentation de 28 % des autorisations de programme consacrées au Fond d'intervention touristique non contractualisé.

**M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a estimé que le budget du tourisme devait être apprécié au regard de la situation générale du tourisme français. Il a indiqué que ce dernier était, comme la plupart des autres secteurs d'activité, affecté par l'évolution défavorable de la conjoncture économique. Il a donc estimé que la politique touristique devait avoir pour double objectif de consolider les parts de marché gagnées par la France au sein des pays européens et d'accroître les recettes touristiques de notre pays. **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a notamment préconisé d'accueillir un plus grand nombre de touristes étrangers en mettant davantage à profit la diversité

des périodes de vacances dans les différents pays, de favoriser l'allongement de la durée de séjour des touristes en provenance des pays les plus lointains, et de promouvoir plus activement le tourisme français dans les nouveaux pays industriels du Sud-Est asiatique.

**M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a également indiqué que les évolutions observables du comportement de la clientèle française et étrangère devaient conduire à un effort accru d'imagination et d'adaptation de la part des professionnels du tourisme. Il a toutefois souligné que cet effort ne pourrait pleinement porter ses fruits qu'en s'accompagnant d'un effort significatif en faveur de la formation professionnelle.

En conclusion, **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a rappelé que les actions du ministère du tourisme ne pouvaient être mises en oeuvre que dans le cadre d'une démarche partenariale, rendant ainsi nécessaire la conception de nouvelles modalités d'intervention, plus souples et plus ouvertes que les structures administratives classiques. A cet égard, il s'est félicité, d'une part, des principes de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 relative à l'organisation départementale du tourisme et, d'autre part, de la transformation de l'ancienne Délégation aux investissements et aux produits touristiques, qui était auparavant une ancienne direction de l'administration centrale, en un nouveau groupement d'intérêt public dénommé "Agence française d'ingénierie touristique".

A l'issue de cet exposé, **M. René Ballayer** s'est interrogé sur la définition de l'hôtellerie indépendante retenue par les services du ministère du tourisme avant de demander des précisions sur les actions définies en sa faveur.

**M. Jacques Chaumont** s'est inquiété de la politique effectivement mise en oeuvre afin d'accompagner et de favoriser le développement du tourisme rural, tout en soulignant, à ce sujet, les nombreuses difficultés auxquelles sont confrontés les propriétaires d'hôtels indépendants dans les zones rurales.

En réponse, **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a notamment indiqué que l'hôtellerie familiale et indépendante bénéficiait, depuis l'année dernière, d'un ensemble de mesures destinées à favoriser la rénovation des établissements et la formation professionnelle de leurs gestionnaires. Il a précisé que ces mesures concernaient 5.000 hôtels de une à trois étoiles représentant un total de 100.000 chambres. Il a également rappelé que les crédits correspondants faisaient l'objet d'un effort significatif dans le cadre du budget du tourisme pour 1994. **M. Pierre Croze, rapporteur spécial**, a toutefois regretté que le manque de fonds propres des établissements concernés contrarie l'effort de rénovation entrepris avant d'estimer, en accord avec une remarque de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, que le financement de cet effort devait être équitablement réparti entre l'Etat et les collectivités locales.

Compte tenu de l'audition prévue de M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, et afin de disposer de l'ensemble des éléments d'information nécessaires à sa décision, **la commission a réservé son vote sur les crédits du tourisme (Équipement, Transports et Tourisme - III Tourisme) pour 1994.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen du budget des départements et territoires d'Outre-mer pour 1994**, sur le rapport de **M. Henri Goetschy, rapporteur spécial**.

**M. Henri Goetschy, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé les principales données chiffrées du budget des DOM-TOM, qui atteint 2.258 millions de francs, en diminution de 5,6 % par rapport au budget de 1993. Il a noté que la baisse des dépenses ordinaires s'expliquait notamment par la non reconduction d'une subvention exceptionnelle accordée l'année dernière à la Guyane et que la diminution touchait également l'Agence nationale des travailleurs migrants (ANT) qui avait fait l'objet de critiques sévères de la part de la Cour des Comptes en 1990. Concernant les dépenses en capital, **M. Henri**

**Goetschy, rapporteur spécial**, a rappelé l'importance des crédits non consommés dans le passé et a relevé que le collectif pour 1993 avait ouvert un crédit supplémentaire de 150 millions de francs en faveur de la Polynésie.

**M. Henri Goetschy, rapporteur spécial**, a ensuite présenté différentes observations. Il a relevé, en premier lieu, l'importance budgétaire des crédits communautaires, mais il a déploré la complexité et la diversité des procédures (fonds structurels, programmes d'initiative communautaire, programmes spécifiques aux DOM).

Il a dressé, en second lieu, un bilan du contrôle budgétaire effectué, en début d'année, dans les Terres australes et antarctiques françaises. Il a considéré que cette mission avait été extrêmement utile et que la double pression constituée par les observations et la contrainte budgétaire avait eu des résultats concrets importants. Il a indiqué que de nombreuses réformes préconisées par le rapport de mission avaient été mises en oeuvre (réduction du nombre d'hivernants, échanges économiques inter-îles...).

En troisième lieu, **M. Henri Goetschy, rapporteur spécial**, a dressé un bilan du dispositif de défiscalisation. Il a noté que malgré le rétablissement de l'agrément et une conjoncture maussade, les opérateurs avaient bénéficié du dispositif de défiscalisation de façon massive ; mais il a déploré que cette nouvelle procédure restrictive ait eu pour effet de réduire des deux tiers le volume d'investissement mobilisable.

Le rapporteur spécial a enfin rendu compte de sa mission de contrôle effectuée en Polynésie en juillet dernier. Il a déploré que les crédits engagés sur ce territoire n'aient pu être consommés, et que certaines actions fondamentales pour développer le tourisme n'aient pu y être entreprises, faute d'accord suffisant entre les collectivités intéressées (cas des dispositifs d'assainissement). Il a également regretté l'insuffisance d'études d'impact préparatoires à la réalisation d'investissements.

**M. Camille Cabana et M. René Ballayer** se sont interrogés sur les effets de la défiscalisation. **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a souhaité qu'un bilan économique et financier puisse être établi sur ce sujet.

**M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan sur les crédits des départements d'outre-mer**, a indiqué que les responsables d'Outre-mer recherchaient une meilleure utilisation des fonds communautaires, ainsi que d'autres ressources fiscales. Il a évoqué l'octroi de mer, une taxe d'arrivée aux aéroports ainsi qu'un prélèvement sur les jeux et paris. Il a observé que le déficit constaté dans les budgets régionaux était très important et résultait du décalage entre l'ampleur des missions assignées aux régions et le retard de développement des territoires. Concernant la défiscalisation, il a considéré que ses conséquences avaient été dans l'ensemble très positives, tant pour le logement des habitants que pour le développement touristique et les chantiers navals de métropole. Il a indiqué que la défiscalisation était le seul moyen de susciter un courant d'investissement significatif dans les DOM-TOM. Il a cependant déploré que les taux d'intérêt pratiqués Outre-mer n'aient pas suivi la baisse constatée en métropole.

**M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les crédits des départements d'outre-mer**, a considéré que la baisse des crédits de l'Agence nationale des travailleurs migrants était excessive, compte tenu des besoins de mobilité des populations d'Outre-mer. Il a également déploré la réduction des dotations décentralisées du Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM), ainsi que les règles applicables Outre-mer pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement. Il a considéré que le bilan de la défiscalisation était positif et noté que le chiffre d'affaires de l'industrie touristique à La Réunion avait doublé en quatre ans. Il a relevé que le taux de chômage restait

cependant à un niveau inégalé de l'ordre de 35 à 38 % de la population active.

**M. Paul Girod** a indiqué que le projet de loi sur la dotation globale de fonctionnement comportait des mesures de surcompensation en faveur des communes des départements d'Outre-mer.

En réponse à **M. Emmanuel Hamel** qui l'interrogeait sur les effets du moratoire des essais nucléaires en Polynésie, **M. Henri Goetschy, rapporteur spécial**, a indiqué que le Gouvernement territorial négociait un pacte social pour tenter de passer ce cap difficile. Répondant aux autres intervenants, le rapporteur spécial a déploré à son tour l'effet de ciseaux constaté entre les dotations centrales du FIDOM, qui sont en augmentation, et les dotations décentralisées qui connaissent une baisse sensible. Il a craint que, sous prétexte de suivre l'évolution des crédits communautaires, l'Etat majore les dotations centrales, mais profite de cette occasion pour diminuer les dotations décentralisées. Concernant la défiscalisation, **M. Henri Goetschy, rapporteur spécial**, a relevé que l'ensemble des mesures fiscales dérogatoires adoptées en faveur des départements d'outre-mer représentait une dépense fiscale de l'ordre de 10 milliards de francs, mais il a estimé qu'en dépit de ce coût budgétaire et de quelques dérapages isolés, le bilan de la défiscalisation était, dans l'ensemble, plutôt positif, notamment pour privilégier les investissements touristiques, seuls créateurs d'emplois potentiellement.

La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits des départements et territoires d'Outre-mer pour 1994.**

Enfin, la commission a procédé, **sur le rapport de Mme Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, à l'examen **des crédits du commerce extérieur pour 1994.**

En préalable, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a retracé l'évolution récente de nos échanges avec l'étranger. Elle a rappelé que l'année 1992

s'est caractérisée par l'apparition d'un excédent de 31 milliards de francs et que le solde positif dégagé depuis le début de l'année en cours atteint déjà 36 milliards de francs.

Après avoir précisé que l'interprétation des chiffres de 1993 appelle une certaine prudence du fait du changement de mode de collecte de l'information statistique, le rapporteur spécial a constaté que tous les secteurs participent au redressement de notre solde extérieur.

Toutefois, **Mme Maryse Bergé-Lavigne** a relevé que ces performances récentes résultent de réalités économiques plus contrastées.

Elle a tout d'abord insisté sur la résistance de nos exportations dans un contexte mondial déprimé et sur les gains de parts de marché enregistrés par notre pays en 1992, tout en précisant que ces résultats sont certes le fruit d'une compétitivité retrouvée, mais s'appuient également sur des phénomènes monétaires. A cet égard, elle a indiqué que l'impact des dévaluations opérées par cinq de nos principaux partenaires en septembre 1992 n'était pas encore mesurable avec précision.

Néanmoins, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a également souligné que nos résultats récents traduisaient un important décalage de conjoncture entre la France et ses principaux partenaires. Constatant que l'essentiel de cet écart provient de la chute de l'investissement dans notre pays, elle s'est alors demandé si les excédents confortables enregistrés aujourd'hui ne sont pas un prélude aux déficits de demain.

Abordant l'examen des crédits budgétaires destinés à soutenir notre commerce extérieur, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, s'est tout d'abord félicitée de la poursuite du plan de modernisation et de réorientation géographique des postes d'expansion économique à l'étranger. Elle a toutefois appelé l'attention des membres de la commission sur les limites de cette approche, en relevant que le souci de renforcer nos repré-

sentations dans les pays de l'Est ou d'Asie ne devrait pas conduire à sacrifier notre présence dans les zones les plus dynamiques de l'Amérique latine.

En revanche, le rapporteur spécial s'est inquiété de la réduction sensible des subventions de fonctionnement destinées à l'Agence pour la coopération technique et industrielle (ACTIM) et au Comité français des manifestations économiques (CFME). Il a fait valoir que la rigueur imposée à ces organismes pouvait les inciter à privilégier leur activité de prestataire de services au détriment de leur mission de service public.

Evoquant l'aide aux grands contrats, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a rappelé qu'en ce domaine, les dotations budgétaires retracent pour une large part le poids des événements. Elle a estimé qu'en 1993 la charge budgétaire du régime d'assurance crédit excéderait sans doute les prévisions initiales du fait de la défaillance de la Russie. Puis elle a relevé que les perspectives pour 1994 dépendraient largement de l'évolution de la situation dans quelques pays sensibles.

S'agissant de l'aide au commerce courant, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a regretté la forte baisse des crédits d'intervention du comité de développement extérieur. Elle s'est en outre interrogée sur l'opportunité de la réforme introduite dans cette procédure en 1992 et qui revient à exclure les projets d'implantation limités aux seuls pays de la Communauté.

Pour conclure son propos, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a souhaité faire le point sur les enjeux économiques des négociations conduites dans le cadre du "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT).

Elle a tout d'abord souligné l'aspect quelque peu paradoxal de ces négociations qui visent à faciliter le commerce des marchandises sans s'intéresser aux conditions de production de ces biens.

Tout en constatant que le pré-accord de Blair House reste inacceptable en l'état, elle a rappelé que les enjeux du GATT concernent de nombreux domaines dans lesquels la France a des intérêts essentiels.

Après avoir insisté sur la nécessité d'obtenir des concessions équitables de la part des Etats-Unis, elle a estimé que la solidité de nos positions dépend en partie de deux données : l'efficacité des moyens de défense susceptibles d'être mis en oeuvre par la Communauté en cas de véritable guerre commerciale, et la capacité de notre pays à maintenir ses parts de marchés extérieurs dans l'hypothèse d'une montée des protectionnismes.

A l'issue de cette présentation, **M. Pierre Croze** s'est interrogé sur les résultats de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), et à souhaité obtenir des précisions sur l'activité de l'ACTIM.

**M. Emmanuel Hamel** s'est inquiété des conséquences, sur la COFACE, de la défaillance de la Russie et a regretté la relative faiblesse de nos échanges avec la Pologne.

**M. Henri Goetschy** a demandé des informations sur la politique immobilière conduite par le service de l'expansion économique à l'étranger.

En réponse aux divers intervenants, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, a rappelé le rôle de l'ACTIM en matière de projets de coopération industrielle. Elle a indiqué que le surcoût lié à la défaillance de la Russie serait sans doute de l'ordre de deux milliards de francs en 1993, et que le développement de nos échanges avec les autres pays de l'Est dépendait en partie de la situation économique et financière que connaissent ces Etats. Enfin, elle a précisé que le service de l'expansion économique développait une politique d'acquisition immobilière afin de réduire la part des loyers dans ses frais de fonctionnement courant.

La commission a alors décidé d'**adopter le rapport sur les crédits du commerce extérieur.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales, sur le projet de loi n° 38 (1993-1994) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a tout d'abord procédé à un historique de la dotation globale de fonctionnement. Il a rappelé qu'elle était l'aboutissement d'un long processus de négociations et qu'elle avait été créée dans l'espoir d'accorder aux collectivités bénéficiaires une ressource fortement évolutive.

Il a ainsi souligné le fait que la dotation globale de fonctionnement avait depuis l'origine le caractère d'un prélèvement sur recettes de l'Etat et non celui d'une subvention. Il a indiqué que son calcul était effectué par application d'un taux de prélèvement au produit de Taxe à la valeur ajoutée (TVA) et que sa progression était ainsi liée à celle de la TVA à taux constants de 1979 avec, toutefois, une clause de garantie, la dotation globale de fonctionnement devant progresser à un rythme supérieur à celui de la valeur annuelle du traitement des fonctionnaires. Enfin, **M. Jean-Pierre Fourcade** a mentionné la procédure de régularisation a posteriori dont bénéficiait déjà la dotation globale de fonctionnement.

Il a alors rappelé que la tâche du comité des finances locales était, dans ce cadre, de vérifier les méthodes de calcul de la dotation globale de fonctionnement, d'organiser sa répartition et de s'assurer du caractère exact des opérations de régularisation.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a ensuite insisté sur les profondes modifications structurelles qui avaient affecté la dotation globale de fonctionnement dans le cadre de la réforme de 1985. Il a rappelé que l'introduction de la garantie minimale de progression et sa fixation au taux de 55 % à la demande du Sénat avaient alors été justifiées

par la crainte que cette réforme ne se traduise par de trop fortes variations de ressources au plan local.

Puis, il a passé en revue les modifications apportées à la dotation globale de fonctionnement depuis le début de la décennie : indexation de la dotation globale de fonctionnement sur l'indice prévisionnel des prix et une partie de la croissance du produit intérieur brut par la loi de finances pour 1990 ; mise en oeuvre d'une dotation de solidarité urbaine financée en partie par une minoration de la garantie de progression minimale par la loi du 13 mai 1991 ; enfin, prélèvement sur la masse de la dotation globale de fonctionnement des sommes nécessaires au financement des nouvelles formes d'intercommunalités créées par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République : communautés de communes et communautés de ville.

Sur ce dernier point, le président du comité des finances locales a indiqué que les prélèvements opérés au bénéfice de l'intercommunalité avaient progressé, en 1993, de plus de 40 %, entraînant un blocage très grave de la dotation globale de fonctionnement dans un contexte de ralentissement de son taux de progression. En effet, a-t-il souligné, plus de 30.000 communes ont été éligibles cette année à la dotation de garantie de progression minimale.

Il a alors fait valoir que c'était dans ce contexte de paralysie que le Gouvernement avait été contraint de mettre en route une réforme de la dotation globale de fonctionnement et que celui-ci avait souhaité, sans d'ailleurs y être contraint, soumettre ses principales orientations au comité des finances locales.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a indiqué à la commission qu'un groupe de travail avait été constitué, au cours de l'été, pour examiner les hypothèses de modifications proposées par le Gouvernement et que le groupe avait remis ses conclusions au comité des finances locales le 8 septembre dernier.

Le président du comité des finances locales a alors précisé le contenu des sept points de la délibération du comité sur le projet de réforme du Gouvernement.

Il a précisé que le comité des finances locales avait simplement pris acte de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur le seul indice d'évolution des prix en 1994, sans prise en compte d'une partie de la croissance du produit intérieur brut, mais qu'il avait demandé formellement que cette nouvelle formule d'indexation sur les prix soit limitée à cette seule année en souhaitant que l'évolution du produit intérieur brut soit, de nouveau, intégrée au calcul du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement à partir de 1995.

S'agissant de l'architecture de la réforme, **M. Jean-Pierre Fourcade** a souligné que le Gouvernement avait proposé, à défaut d'une remise à plat de tout le dispositif, une solution qui avait le mérite de la simplicité en prévoyant que l'ensemble des collectivités concernées toucherait, l'année prochaine, la dotation globale de fonctionnement de 1993, reconduite en francs courants, et que la marge financière dégagée serait attribuée au financement exclusif de la solidarité. Il a, sur ce point, jugé indispensable de ne retirer de la future dotation forfaitaire aucun des éléments parmi ceux que le Gouvernement avait décidé d'y geler, afin, a-t-il dit, de ne pas mettre à bas l'ensemble de l'architecture.

Le comité des finances locales, a-t-il ajouté, a ensuite émis un avis favorable sur le mode de calcul de la quote-part de la dotation de solidarité rurale et de la dotation de solidarité urbaine attribuées aux communes d'outre-mer.

S'agissant de la dotation globale de fonctionnement des départements, **M. Jean-Pierre Fourcade** a révélé que le comité avait approuvé l'idée d'affecter, en 1994, une partie de la croissance de la dotation globale de fonctionnement des départements à une majoration exceptionnelle de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et qu'il

avait également suivi l'avis de son groupe de travail qui avait rejeté l'idée d'un élargissement du nombre de départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale.

Abordant ensuite le sujet des groupements intercommunaux à fiscalité propre, il a précisé que le comité avait approuvé le dispositif proposé par le Gouvernement consistant, d'une part, à prévoir une modulation des mécanismes de garantie assurés aux groupements en les fixant à l'intérieur de marges de fluctuation comprises entre 80 % et 120 % des attributions perçues l'année précédente et créant, d'autre part, une catégorie unique pour les communautés de communes et les districts. Le comité a également souhaité que ne soient pas pénalisés les groupements qui, après une évolution minorée de leur dotation globale de fonctionnement, connaîtraient une montée en charge progressive de leur dotation due à des transferts de compétences et à une intégration fiscale accrue.

S'agissant de la dotation de solidarité urbaine (DSU), **M. Jean-Pierre Fourcade** a indiqué que le comité des finances locales avait émis un avis favorable sur la mise en oeuvre d'un indice synthétique de charges visant à sélectionner les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et à hiérarchiser leurs attributions. Il a également exprimé sa satisfaction de voir que le Gouvernement avait accédé à la demande du comité tendant à ce que soit prise en compte la situation des communes de moins de 10.000 habitants aujourd'hui éligibles à la dotation de solidarité urbaine, cette catégorie étant effectivement incluse dans le projet de réforme déposé sur le bureau du Sénat.

Enfin, **M. Jean-Pierre Fourcade** a indiqué que le groupe de travail constitué au sein du comité des finances locales avait finalement proposé, en matière de solidarité rurale, la mise en place d'une dotation comprenant à la fois une fraction destinée aux bourgs-centres et une deuxième dont la vocation était de réduire les écarts de dotation globale de fonctionnement par habitant entre les plus grandes villes et les petites communes rurales. Il a

rappelé que le comité des finances locales avait manifesté son attachement à la dotation de développement rural (DDR) et demandé que la cohérence entre la dotation de développement rural et le nouveau dispositif de la dotation de solidarité rurale soit assurée.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a conclu son propos par quatre observations. Il s'est tout d'abord réjoui du souhait du Gouvernement de consulter le comité des finances locales sur le projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement et, surtout, de sa volonté de suivre les suggestions émises par le comité et son groupe de travail. Il a rappelé que tel n'avait pas été le cas lors de la réforme de 1985 et de la modification du régime d'indexation en 1990.

Il a ensuite estimé que le succès de la réforme de la dotation globale de fonctionnement était subordonné après 1994 à l'évolution du mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement et a réitéré son souhait que soit à nouveau introduit à compter de 1995 un régime d'indexation similaire au régime actuel.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a par ailleurs insisté sur le fait que le projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement avait été soumis au comité des finances locales alors que les élus qui le composent ignoraient les mesures du projet de loi de finances initiale pour 1994 qui réduisent globalement le montant des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Il lui a paru que le principe du gel de la dotation forfaitaire en 1994 était dans ce contexte certainement plus difficile à admettre.

Il a d'autre part appelé de ses vœux une remise à plat du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, approuvant sur ce point la décision du Gouvernement de créer sur ces questions une commission présidée par un haut magistrat de la Cour des Comptes. Il a en particulier exprimé le souhait que cesse la pratique des transferts de compétences non accompagnés des transferts corrélatifs de ressources.

Enfin, au terme de sa conclusion, **M. Jean-Pierre Fourcade** a indiqué à la commission que le projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement ne prévoyait pas de système de régularisation de la dotation globale de fonctionnement et qu'il conviendrait de combler cette lacune lors de l'examen du texte devant la Haute Assemblée.

Un large débat s'est ensuivi auquel ont participé **MM. Paul Girod, Philippe Marini, Henri Collard, René Régnault, Jacques Chaumont, Jean Arthuis, rapporteur général, et Christian Poncelet, président.**

En réponse à une question de **M. Paul Girod, M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé qu'il était préférable de ne pas introduire dans la loi la pondération des différents critères de sélection des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine afin de préserver une certaine souplesse.

**M. Philippe Marini** a fait remarquer que certaines villes moyennes pourraient être relativement défavorisées, en 1994, en comparaison des autres bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement, dans la mesure où elles ne participeraient à aucun groupement intercommunal et ne seraient pas bénéficiaires d'une attribution au titre de la dotation de solidarité urbaine.

Il s'est inquiété de ce point de vue de la disparition de la notion de ville-centre dans la nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement et a par ailleurs suggéré que soit prise en compte pour le versement de la dotation de solidarité urbaine la notion d'effort fiscal. Il a toutefois admis qu'afin de réduire les effets éventuellement pervers de la mise en valeur de ce critère il conviendrait que la commune bénéficiaire prenne l'engagement de modérer sa pression fiscale en échange des montants attribués.

En réponse à une remarque de **M. Henri Collard, M. Jean-Pierre Fourcade** s'est montré particulièrement

mécontent du projet du Gouvernement de réduire le taux de remboursement du fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA). Il a par ailleurs estimé qu'il devait sans doute être possible d'améliorer le régime actuellement en vigueur et de prévoir l'extension aux communes du mécanisme prévu pour les groupements par la loi du 6 février 1992 qui permet le remboursement des frais de TVA exposés par les collectivités locales l'année même où l'investissement a été réalisé.

**M. René Régnauld** a rappelé son opposition de principe à la disparition de la prise en compte du produit intérieur brut dans l'indexation de la dotation globale de fonctionnement ainsi qu'à la définition de bourg-centre à partir de critères exclusivement administratifs ou démographiques. Il a d'autre part fait remarquer qu'en gelant, au sein de la dotation forfaitaire, les actuelles dotation de base et dotation de garantie de progression minimale, le Gouvernement s'accommodait en quelque sorte des défauts pourtant largement imputés à ces deux attributions. Il a enfin exprimé son souhait que le principe de la régularisation a posteriori de la dotation globale de fonctionnement soit à nouveau introduit dans la loi.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a rappelé son accord sur ce dernier point et suggéré que soit pris comme base de référence, pour la définition d'une garantie de progression minimale de la dotation globale de fonctionnement, le taux réel de progression du traitement moyen des salariés de la fonction publique, tout en mettant en garde la commission contre un retour à une référence à l'évolution de la grille indiciaire.

S'agissant de la notion de ville-centre, il a reconnu que celle-ci pouvait sans doute être mieux appréhendée qu'elle ne l'est à travers les critères administratifs et démographiques mais il a toutefois estimé que la loi pouvait difficilement être le cadre de concepts aussi élaborés que ceux souhaités par M. René Régnauld. Il a jugé de ce point de vue que le mécanisme, prévu par le projet de loi, de gestion déconcentrée de la deuxième part communale de

développement rural, permettrait de prendre en compte les situations particulières qui ne pourraient l'être à travers les critères généraux de la fraction bourg-centre de la future dotation de solidarité rurale.

En réponse à une demande de précision de **M. Jacques Chaumont, M. Jean-Pierre Fourcade** a rappelé la position de principe exposée par le comité des finances locales lors de l'examen du projet de réforme de la dotation globale de fonctionnement qui avait souhaité que ne soient pas pénalisés les communautés de communes et les districts qui, après une évolution minorée de leur dotation globale de fonctionnement la deuxième année, connaîtraient une montée en charge progressive de leur dotation due à des transferts de compétences et à une intégration fiscale accrue. Il a précisé que cette demande avait été prise en compte dans le projet de loi présenté par le Gouvernement.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a contesté l'idée selon laquelle le canton constituerait une référence acceptable pour la notion de bassin de solidarité. Il a, en effet, estimé que celui-ci n'était qu'une division administrative et que la notion de solidarité dépassait aujourd'hui largement le cadre cantonal.

**M. Jean-Pierre Fourcade** répondant à une question du rapporteur général a par ailleurs indiqué que la réforme envisagée de la dotation globale de fonctionnement se traduirait par une diminution accrue des écarts de dotation globale de fonctionnement par habitant entre les communes les plus peuplées et les petites communes rurales grâce notamment à la concentration en 1994 de la deuxième fraction de dotation de solidarité rurale sur les communes de moins de 3.500 habitants.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a lui aussi rappelé son souhait ardent que soit instaurée une véritable transparence dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. S'agissant de l'indexation de dotation globale de fonctionnement, il a suggéré que le

produit intérieur brut soit à nouveau pris en compte, mais qu'afin d'éviter les progressions indues constatées ces deux dernières années, le PIB retenu pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement de l'année  $n + 1$  soit celui de l'année  $n$  corrigé par les estimations du projet de loi de finances initiale pour l'année  $n + 1$ .

La commission a ensuite procédé à l'**examen du budget des ports maritimes pour 1994 (Equipement, Transports et Tourisme - IV Mer)** sur le rapport de **M. Tony Larue, rapporteur spécial**, présenté, en raison de l'empêchement de ce dernier, par **M. René Regnault, rapporteur spécial** du budget de la marine marchande.

**M. René Regnault** a indiqué que le budget des ports maritimes s'élevait à 648,04 millions de francs en 1994, contre 716,04 millions de francs en 1993, soit une diminution de 9,5 % en francs courants. Il a précisé que les crédits de fonctionnement du titre III, soit 60,94 millions de francs, diminuaient de 2,4 % par rapport au budget voté de 1993 et que les crédits d'intervention du titre IV atteignaient 398,5 millions de francs, contre 416,9 millions de francs l'année précédente.

Analysant les causes principales des évolutions ainsi constatées, **M. René Regnault** a notamment mis en évidence, d'une part, le renforcement des moyens destinés à la maintenance des travaux d'entretien des accès aux ports maritimes et, d'autre part, la diminution de 18,4 millions de francs de la subvention versée par l'Etat aux ports autonomes pour le remboursement de leurs charges d'entretien et d'exploitation. **M. René Regnault** a également souligné que l'article budgétaire correspondant à la contribution de l'Etat aux plans sociaux en faveur des dockers (chapitre 46-37 article 30) n'était pas doté en loi de finances initiale, avant de rappeler qu'un crédit de 77 millions de francs y avait été ouvert dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993.

S'agissant des dépenses en capital, **M. René Regnault** a indiqué que les dotations correspondantes

diminuaient de près de 20 % en crédits de paiement, mais augmentaient, en revanche, de 11 % en autorisations de programme. Il a estimé que cette dernière augmentation confirmait la priorité accordée à l'entretien et à la rénovation de nos ports maritimes.

Dépasant les limites de la seule épure budgétaire, **M. René Régnauld** a ensuite évoqué l'ensemble des problèmes auxquels sont confrontés les ports français et les solutions qu'il conviendrait d'envisager en ce domaine. Il a ainsi dressé un premier bilan de la réforme du régime de la manutention portuaire engagée depuis 1992 en soulignant, notamment, que cette réforme courageuse constituait une avancée décisive sur le chemin incertain de la renaissance des ports français.

**M. René Régnauld** a toutefois précisé que les mouvements sociaux ayant accompagné la mise en oeuvre de la réforme de la manutention portuaire paraissaient avoir, dans un premier temps, aggravé les détournements de trafic constatés depuis plusieurs années au profit des ports étrangers. Il a indiqué que ces derniers avaient enregistré, pour le compte des chargeurs français, un trafic d'environ 25 millions de tonnes en 1992, soit une augmentation de 16,15 % par rapport à l'année précédente et a souligné que les ports du Bénélux étaient les principaux bénéficiaires de ces détournements de trafic.

**M. René Régnauld** a donc estimé que la réforme du régime de la manutention portuaire ne constituait qu'une étape, indispensable mais insuffisante, dans la modernisation des ports français. Il a exprimé le souhait que cette réforme soit rapidement complétée par d'autres mesures visant, notamment, à développer la desserte terrestre des ports français, à alléger les procédures administratives et douanières lors du passage portuaire et, enfin, à favoriser davantage les investissements privés sur le domaine public maritime. Il a également rappelé la nécessité d'achever, dans les délais prévus, la mise au gabarit B + de la ligne ferroviaire Paris-Le Havre.

**M. René Régnauld** a signalé que le succès de la rénovation de l'ensemble de la filière portuaire française demeurait tributaire d'un engagement financier résolu de la part de l'Etat. Approuvant, à ce sujet, la nouvelle priorité définie en faveur de la réparation et de l'entretien des ports maritimes dans le cadre du projet de budget pour 1994, il s'est néanmoins interrogé sur les limites que la contrainte de la rigueur budgétaire paraissait imposer à l'action de l'Etat en faveur des ports français.

Répondant ensuite à une question de **M. Emmanuel Hamel**, **M. René Régnauld** a confirmé la situation toujours préoccupante de la compétitivité des ports français. Ayant rappelé leur importance pour le commerce extérieur de la France, il a souhaité que la réforme de la manutention et la rénovation de l'ensemble de la filière portuaire permettent de rétablir rapidement la situation des ports français face à la concurrence des ports étrangers.

Enfin, la commission a réservé l'adoption du **budget des ports maritimes** (Equipement, Transports et Tourisme - IV Mer) **pour 1994, jusqu'après l'audition de M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen du budget de la marine marchande** (Equipement, Transports et Tourisme - IV Mer) **pour 1994, sur le rapport de M. René Régnauld, rapporteur spécial.**

**M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a précisé que, compte tenu de la modification des structures gouvernementales intervenues au printemps dernier, le budget de la marine marchande n'intégrait plus les crédits antérieurement affectés aux pêches maritimes et aux cultures marines, qui ont été transférés au budget de l'agriculture et de la pêche. Il a indiqué que le budget de la marine marchande ainsi défini, soit 5,03 milliards de francs en 1994, diminuait globalement de 2,6 % par rapport au budget voté pour 1993.

S'agissant plus particulièrement des dépenses ordinaires, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a notamment souligné, d'une part, la contribution du budget de la marine marchande à l'effort général de maîtrise des dépenses de l'Etat, qui se traduit par la réduction des crédits de fonctionnement et la suppression de 42 emplois et, d'autre part, l'effort particulier consenti en faveur de l'équipement des services de police et de signalisation maritimes qui bénéficient, au titre III, d'une mesure nouvelle de 4,21 millions de francs.

**M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a indiqué que les économies réalisées en 1994 au titre du budget de la marine marchande prenaient également en compte la suppression des crédits de rémunération de l'ancien secrétaire d'Etat à la mer et de son cabinet. Il a, par ailleurs, rappelé que la modification des modalités de surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse permettait de ramener la contribution de l'Etat au budget de l'Etablissement national des invalides de la marine à 3,9 milliards de francs en 1994, contre 4,05 milliards de francs en 1993.

En ce qui concerne les dépenses en capital, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a souligné une progression de 67 % des crédits de paiement du titre V (Investissements exécutés par l'Etat) consacrés aux actions de police et de signalisation maritimes. Il a, par ailleurs, noté une augmentation de 5 % des autorisations de programme ouvertes au titre de l'équipement administratif des services. En revanche, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a constaté certaines évolutions budgétaires moins favorables qui affectent, notamment, les actions en faveur de la protection du littoral et de la flotte de commerce. A cet égard, il a attiré plus particulièrement l'attention de la commission sur l'inquiétude des armateurs français concernant la diminution des aides à l'investissement des entreprises d'armement maritime, dont les dotations en autorisations de programme passent de 150 millions de francs en 1993 à 130 millions de francs en 1994. Enfin, il a

précisé que les incidences budgétaires des allègements de charges sociales récemment annoncés devant le Conseil supérieur de la marine marchande par M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, restaient à déterminer.

D'une manière générale, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, s'est félicité de la priorité définie en faveur de la sécurité maritime et, plus particulièrement, du renforcement des moyens matériels et humains des centres opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Il a regretté, en revanche, la dégradation du soutien financier de l'Etat à la Société nationale de sauvetage en mer.

S'agissant des perspectives d'avenir de la flotte de commerce française, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a souligné les effets incontestablement positifs, quoique encore très fragiles, du plan de soutien à la marine marchande mis en oeuvre depuis 1990. Il a toutefois estimé que la vocation maritime de la France devait être réaffirmée avec force par les pouvoirs publics. Il a également indiqué qu'il était encore trop tôt pour évaluer objectivement les effets des récentes mesures visant à un allègement plus significatif des charges sociales supportées par les armements français, avant de souhaiter l'extension desdites mesures au secteur de la pêche maritime.

Enfin, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a jugé que l'application réglementaire et administrative de la législation relative à la protection du littoral paraissait privilégier une conception peu dynamique de cette protection, avant de souligner la nécessité de procéder à un bilan d'ensemble en ce domaine.

A l'issue de cet exposé, **MM. Jean Arthuis, rapporteur général**, et **Henri Goetschy** se sont interrogés sur le principe, les modalités et les effets de l'immatriculation des navires français aux terres australes et antarctiques françaises. En outre, **M. Jean Arthuis, rapporteur**

**général**, s'est inquiété de l'évolution du nombre des marins français au cours de ces dernières années.

**M. Camille Cabana** a demandé les raisons justifiant la participation financière de l'Etat aux charges de la Compagnie générale maritime.

**M. Emmanuel Hamel** a souhaité connaître l'état actuel du différend opposant la France et la Canada sur les zones de pêche de Saint Pierre et Miquelon.

**M. Jean Cluzel** a regretté le rachat récent de la dernière compagnie française de croisière par une société italienne, avant de s'interroger sur la politique d'expansion menée, à cet égard, par certains pays européens.

Répondant aux différents intervenants, **M. René Régnauld, rapporteur spécial**, a notamment indiqué que la contribution de l'Etat aux charges de la Compagnie générale maritime se justifiait, d'une part, par le respect des engagements souscrits par la puissance publique envers cette compagnie et, d'autre part, par la nécessité d'assurer l'équilibre des comptes sociaux de l'entreprise. Il a également rappelé son souhait de voir étendre à l'ensemble du secteur de la pêche les allègements de charges sociales prévus pour les armements maritimes, avant de déplorer le blocage actuellement constaté dans les négociations franco-canadiennes en ce qui concerne les zones de pêche de Saint-Pierre et Miquelon.

Sa décision dépendant des informations complémentaires susceptibles de lui être communiquées, à l'occasion de son audition, par M. le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, la commission a **réservé son vote sur le budget de la marine marchande** (Equipe-ment, Transports et Tourisme - IV Mer) **pour 1994**.

La commission a ensuite auditionné **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports sur le budget de son département ministériel**.

**Mme Michèle Alliot-Marie** a tout d'abord exposé les principales priorités du budget de son ministère : redéfini-

tion des modes d'intervention dans le sens d'une plus grande collaboration avec les collectivités locales ; création de conventions locales d'animation en faveur de la jeunesse ; consolidation d'un réseau d'information des jeunes ; aménagement des rythmes scolaires de vie de l'enfant et du jeune.

S'agissant des actions individuelles, elle a notamment insisté sur le sport de haut niveau, dont les dotations augmentent substantiellement et sur la mise en place d'aménagements sportifs de proximité en zone rurale.

En réponse à **M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial du budget de la jeunesse et des sports**, **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports**, a rappelé que la baisse substantielle des crédits d'équipement dans le projet de budget pour 1994 s'expliquait par un transfert de crédits de l'ordre de 200 millions de francs en faveur du ministère de la ville. S'agissant de la diminution des emplois budgétaires consacrés à l'encadrement sportif et physique, elle a indiqué que les suppressions nettes d'emplois correspondaient pour l'essentiel à des départs à la retraite non remplacés. Sur les conséquences financières de la loi Evin, et les problèmes de "sponsoring" auxquels devaient faire face les petits clubs sportifs, elle a annoncé qu'un aménagement de cette loi était à l'étude.

Elle a en outre confirmé que les crédits du "fonds tabac", destiné à compenser pour certains sports mécaniques les conséquences financières de la loi Evin, étaient gérés par son ministère par le truchement d'un groupement d'intérêt sportif et, par conséquent, ne figuraient pas dans le bleu budgétaire. Sur la question du financement du Grand stade que la France doit construire afin d'accueillir les épreuves de la coupe mondiale de football en 1998, elle a indiqué que le choix de la ville de Saint Denis s'était fait en raison de sa proximité géographique avec la ville de Paris et surtout compte tenu de l'insuffisance de garanties financières de la part de la ville de Melun Sénart. Enfin, s'agissant de la surestimation des

recettes du FNDS, **Mme Michèle Alliot-Marie** a indiqué qu'elle avait obtenu de la part du ministre du budget la garantie d'un complément des crédits du ministère, à due concurrence de la moins value de recettes.

En réponse à **M. Roland du Luart** qui déplorait que le "fonds tabac" ne figure pas dans le bleu budgétaire, elle a expliqué que cette anomalie tenait essentiellement à des raisons historiques. Elle a également ajouté que la gestion par un compte autonome permettait une plus grande souplesse d'utilisation.

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports**, a indiqué qu'elle partageait la réflexion de **M. Philippe Marini** qui, en tant que rapporteur spécial des comptes spéciaux du trésor, s'étonnait qu'avant de vouloir conforter le financement des recettes du FNDS l'on ne s'interroge pas sur le bon emploi des dépenses et qu'elle s'efforcera de faire en sorte que ce fonds ne joue plus le rôle de "variable d'ajustement" qui a souvent été le sien par le passé.

En réponse à **M. Jacques Sourdille** qui déplorait la baisse de la pratique sportive dans les collèges et s'interrogeait sur la qualité des rapports des agents du ministère avec les collectivités locales, elle a répondu qu'elle souhaitait mettre en place un véritable partenariat entre ses services et les responsables locaux. Elle a également ajouté qu'une réflexion était en cours afin d'augmenter les crédits déconcentrés de son ministère et de favoriser davantage l'action au niveau local.

A **M. Jacques Chaumont** qui déplorait le traitement de faveur dont avait bénéficié l'anneau de vitesse de Magny-Court, **Mme Michèle Alliot-Marie**, a répondu que le Sénat disposait de moyens d'investigation pour faire la lumière sur ce point. Quant au souhait de l'intervenant de voir supprimer complètement les aides en faveur des constructeurs de voitures de formule 1, elle a indiqué qu'il ne s'agissait pas là d'un objectif souhaitable, compte tenu

de l'importance des retombées techniques de la compétition sportive pour l'industrie automobile.

En réponse à **M. Henri Collard**, qui s'interrogeait sur la complexité du financement des subventions aux associations sportives et aux mouvements de jeunes et les risques de doubles, voire triples subventions qui en découlent, **Mme Michèle Alliot-Marie** a indiqué qu'elle avait déjà entrepris une clarification des subventions dont bénéficiaient les associations et qu'à l'avenir aucune subvention ne serait accordée sans que les associations ne soient en mesure de justifier précisément des résultats de leurs actions.

A **M. François Lesein**, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles qui manifestait son intention de reprendre l'amendement déposé à l'Assemblée nationale par le député Xavier Dugoin visant à instaurer, au profit du fonds tabac, un prélèvement supplémentaire sur la vente des cigarettes, **Mme Michèle Alliot-Marie**, ministre de la jeunesse et des sports, a répondu que le Gouvernement s'était engagé à réformer les modalités du FNDS avant le premier janvier 1994 et que, dans ces conditions, il n'apparaissait pas utile d'instaurer un tel prélèvement.

En réponse à **M. Camille Cabana**, qui l'interrogeait sur les raisons de la constante surévaluation des recettes du FNDS, elle a répondu que ses prédécesseurs avaient voulu afficher là une volonté politique qu'ils ne s'étaient pas montrés en mesure d'assumer financièrement.

A **M. Jean Arthuis**, rapporteur général, qui s'interrogeait sur le volume des moins-values de recettes du FNDS attendues pour 1994, **Mme Michèle Alliot-Marie** a répondu qu'elles seraient vraisemblablement comprises entre 200 et 250 millions de francs.

Enfin, en réponse à **M. Christian Poncelet**, président, qui l'interrogeait sur la nécessité de prévoir un assouplissement des normes s'imposant aux investissements sportifs locaux, elle a répondu qu'effectivement il

n'était sans doute pas nécessaire, chaque fois qu'une collectivité locale participait à la construction d'un équipement sportif, que celui-ci soit construit selon les normes propres aux équipements destinés aux compétitions nationales et qu'il y avait là un réel problème d'aménagement sportif du territoire.

Suivant les conclusions de son **rapporteur** la commission a ensuite décidé de proposer au Sénat d'**adopter les crédits du budget de la jeunesse et des sports pour 1994.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits de la ville. M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a souligné l'intérêt de disposer, pour la première fois, d'un fascicule budgétaire spécifique sur les crédits de la ville. Cet outil nouveau permet le regroupement harmonieux de dotations autrefois dispersées et fournit l'occasion d'un débat parlementaire annuel sur cette importante question de société. Les crédits, d'un montant de 850 millions de francs, ne représentent toutefois qu'une faible part des actions budgétaires et fiscales en faveur de la ville, estimées à près de 7,5 milliards de francs pour l'exercice 1993. De surcroît, la mise en oeuvre du plan de relance financé à hauteur de 5 milliards de francs sur les ressources dégagées par le collectif budgétaire ne permet pas une mesure précise de l'évolution de ces crédits, dans la mesure où cette somme n'a pratiquement pas encore fait l'objet d'arrêtés de transfert. **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a toutefois précisé que l'importance exceptionnelle des sommes en jeu traduisait la priorité que s'est assignée le Gouvernement en faveur d'une politique ambitieuse de la ville. Priorité que reflète également l'enveloppe consacrée par l'Etat en faveur de la ville dans les futurs contrats de plan Etat-régions, enveloppe portée à 9,5 milliards de francs pour le XI<sup>e</sup> Plan, contre 4,3 milliards dans le Xe Plan.

Le rapporteur spécial a ensuite analysé les principales caractéristiques de ce projet de budget : rééquilibrage des crédits d'intervention par transfert de crédits du titre VI

vers le titre IV, priorité donnée aux actions de prévention de la délinquance, maintien des crédits de fonctionnement. Il a rappelé que le service chargé de la mise en oeuvre de la politique de la ville, la délégation interministérielle à la ville (DIV), demeurerait rattachée pour sa gestion au ministère de l'équipement, ce qui ne manque pas a priori d'être surprenant. **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a enfin évoqué le renforcement des moyens en personnel (création de 15 postes de sous-préfets à la ville, augmentation de 12 unités des effectifs de la DIV) et l'amélioration en cours des procédures de gestion des subventions aux associations et de pilotage des opérations contractuelles. Sur ce point, il a tenu à conclure son propos en soulignant le rôle irremplaçable des maires dans la détermination et la conduite d'une politique efficace de la ville.

En réponse à **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a indiqué que le rôle des sous-préfets à la ville était en cours de redéfinition, mais qu'il avait trait pour l'essentiel à des actions de coordination et de concertation locale dans les départements les plus urbanisés. Sur l'intervention de **M. Jacques Sourdille**, il est convenu de la nécessité de mettre un terme à la prolifération des procédures nationales et communautaires. Le remplacement, dans le cadre du XI<sup>e</sup> Plan, de nombreuses procédures spécifiques (conventions de développement social des quartiers, conventions de quartiers, contrats de villes expérimentaux...) par une procédure unique de contrat de ville constitue un progrès indéniable sur la voie de cette nécessaire simplification. **M. François Trucy** a pris la parole pour souligner l'importance sociale considérable de la politique de la ville et la difficulté tout aussi extrême de la faire vivre sur le terrain, eu égard notamment aux inévitables frictions entre les multiples intervenants locaux. **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, est convenu du caractère gênant du bicéphalisme entre les services de l'Etat et ceux des mairies tout en indiquant que des pro-

grès sensibles ne sont pas à exclure. **M. Paul Loridant** a regretté que de nombreuses agglomérations aient été exclues des 185 contrats de ville prévus dans le cadre du XIe Plan, sans que les critères explicites de choix n'apparaissent clairement. Il a par ailleurs évoqué les effets parfois pervers de la nouvelle bonification indiciaire octroyée aux fonctionnaires en poste dans les zones urbaines difficiles. **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a exposé que les agglomérations non retenues pouvaient le cas échéant faire l'objet d'une "convention de sortie" assortie de financements publics sur 2 ou 3 ans. En revanche, l'enveloppe de 50 millions de francs qui serait réservée au financement de ces conventions sur l'article 46-60-10 lui est apparue plutôt insuffisante a priori.

En réponse à **MM. Camille Cabana, Emmanuel Hamel et Paul Girod**, le rapporteur spécial a explicité le contenu des contrats d'action prévention (CAP) ainsi que les critères de choix qui ont présidé à la confection de la liste des 185 agglomérations dont la pertinence indéniable ne saurait toutefois prémunir contre des exclusions parfois peu compréhensibles. **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a ensuite interrogé le rapporteur spécial sur la contribution que peut apporter le ministère de la justice à cette nouvelle politique de la ville. Enfin, sur la question de **M. Christian Poncelet, président**, **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, a indiqué qu'une enveloppe de 800 millions de francs était destinée au financement des contrats de plan Etat-régions dans les départements et territoires d'Outre-mer.

La commission a réservé le vote sur les crédits de la ville jusqu'après l'audition de **Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville**.

Enfin, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Paul Delevoye**, président de l'Association des maires de France, sur le projet de loi n° 38 (1993-1994) portant réforme de la dotation globale de fonctionne-

**ment, et modifiant le code des communes et le code général des impôts.**

**M. Jean-Paul Delevoye** a indiqué que les maires de France avaient exprimé plusieurs interrogations sur la réforme contenue dans le projet de loi.

La première de ces questions porte sur la nature même de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et sur son caractère de subvention ou de dotation. Il a en effet souligné que les collectivités locales estimaient devoir être impliquées dans le partage de la croissance avec l'Etat et qu'une de leurs revendications les plus fortes était que l'on revienne, dès 1995, à une indexation de la dotation globale de fonctionnement à la fois sur les prix et sur la croissance.

La deuxième remarque de l'Association des maires de France porte sur la nécessaire clarification des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. A cet égard, **M. Jean-Paul Delevoye** a précisé que si les concours de l'Etat aux collectivités locales augmentaient, c'est que l'on y intégrait la fiscalité transférée et les allègements et compensations pris en charge par l'Etat. Mais il a ajouté que les concours particuliers actifs de l'Etat n'augmentaient pas, ce qui signifiait un ralentissement des investissements des collectivités locales et donc de la relance et de la consommation.

En troisième lieu, **M. Jean-Paul Delevoye** a évoqué le problème de l'architecture de la dotation globale de fonctionnement, estimant qu'avec la même enveloppe on voulait financer des objectifs contradictoires. Ainsi, il a souligné que la garantie de progression minimale utilisait toutes les marges de manoeuvre et diminuait, de ce fait, les crédits affectés à la péréquation. Il a ajouté qu'avec les critères de répartition actuels de la dotation globale de fonctionnement, le soutien du développement de l'intercommunalité empêchait la mise en oeuvre de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Enfin, **M. Jean-Paul Delevoye** a estimé que par l'inclusion, dans la nouvelle dotation forfaitaire de la dotation de base, de la dotation de péréquation et de la dotation de compensation, l'Etat se privait d'un outil de péréquation important et qu'il fallait donc se poser la question de savoir s'il fallait figer ou non la situation actuelle.

S'agissant de la dotation d'aménagement, **M. Jean-Paul Delevoye** a indiqué qu'un problème de définition se posait et qu'il aurait été plus judicieux que l'Etat se dote de crédits supplémentaires pour la ville et pour la ruralité afin de financer directement la politique d'aménagement du territoire. En outre, **M. Jean-Paul Delevoye** a souligné qu'il y avait un problème d'articulation entre la dotation de développement rural et la dotation de solidarité rurale et que, pour sa part, il estimait qu'une politique volontariste du Gouvernement avec une forte augmentation de la dotation de solidarité rurale aurait été plus cohérente. Aussi, il a estimé indispensable qu'une réflexion sur la création d'un outil de péréquation en matière d'aménagement du territoire soit menée en 1994.

Sur la part de la dotation globale de fonctionnement destinée à l'intercommunalité, **M. Jean-Paul Delevoye** a considéré qu'il fallait examiner de façon approfondie le sort réservé, d'une part, aux districts et, d'autre part, aux communautés de communes, estimant qu'il était devenu nécessaire de prévoir la fongibilité d'un certain nombre d'outils de péréquation. Enfin, il a regretté que la politique de la ville prenne exclusivement en compte un critère patrimonial (le nombre de logements sociaux) au lieu de l'ensemble des dépenses sociales financées par les communes.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est d'abord interrogé sur le réalisme d'une modification aussi profonde des mécanismes de la dotation globale de fonctionnement. Il a rappelé que le projet de loi avait reçu un avis favorable du comité des finances locales.

**M. Paul Girod, rapporteur**, a estimé que la réflexion de M. Jean-Paul Delevoye se plaçait à moyen terme. Il lui a demandé si, en revenant à une indexation de la dotation globale de fonctionnement sur les prix et sur la croissance, il faudrait également prendre en compte les taux de croissance négatifs. Puis, il a estimé qu'il serait préférable qu'il n'existe qu'une seule catégorie de groupements de communes. Enfin, il a regretté que la nouvelle dotation de développement rural permette un appui à la fois aux projets communaux et intercommunaux.

**M. Philippe Marini** a estimé que le problème principal était celui de l'augmentation de la pression fiscale des communes et qu'il serait souhaitable que le versement de la dotation globale de fonctionnement soit, par exemple, conditionné par un engagement des communes à baisser leur pression fiscale.

**M. François Trucy** a rappelé que le rôle de l'association des maires de France était de se situer au-dessus des différentes strates de communes mais qu'il fallait néanmoins examiner les problèmes que le projet de loi posait à certaines catégories de communes, et notamment aux grandes villes.

**M. Jacques Sourdille** a regretté que l'on fasse perdre aux conseils généraux une partie de leur pouvoir de péréquation.

**M. René Regnault** a estimé qu'il fallait apprécier l'effort fiscal des communes en fonction des services rendus. Puis, il a indiqué que le vase communicant entre la dotation globale de fonctionnement des communes et celle des communautés de communes ne lui paraissait pas choquant. Enfin, il s'est interrogé sur le caractère transitoire de la réforme proposée par le projet de loi.

**M. Emmanuel Hamel** s'est demandé s'il existait des simulations sur les conséquences de la réforme pour les différentes catégories de communes.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a estimé  
• nécessaire de mener une réflexion de fond sur le moyen

terme. En effet, il a considéré que le projet de loi était un instrument transitoire dans une période financièrement difficile pour l'Etat. Il a indiqué qu'il faudrait mener une réflexion approfondie sur les indices de croissance des différentes dotations. Puis, il a estimé que la logique des districts et des communautés de communes était la même et que leur intégration fiscale était donc nécessaire. Il a souligné qu'à son avis, le canton n'était plus, dans tous les cas, un périmètre de solidarité. Enfin, il s'est interrogé sur l'opportunité d'allouer la dotation globale de fonctionnement à l'échelon de la communauté de communes plutôt qu'à celui de la commune.

**M. Christian Poncelet, président**, a estimé que le projet de loi avait un caractère transitoire. Il a souligné que la dotation globale de fonctionnement ne pouvait être indexée seulement sur les prix car les collectivités locales participaient amplement à la croissance. Il a rappelé que celles-ci avaient engagé 175 milliards de francs d'investissements en 1993, soit les trois-quarts de l'investissement public. Puis, il s'est interrogé sur la possibilité de provoquer des groupements autoritaires de collectivités locales. Enfin, il a souligné la nécessité d'une mise à plat complète des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis de la commission des lois**, a indiqué que la commission des lois avait approuvé le principe du projet de loi mais décidé de ne pas proposer d'amendement, dans la mesure où ses préoccupations seraient reprises par la commission des finances. Il a souligné que les élus de certaines communes avaient eu des réactions très vives sur le texte et que cela était lié à la grande disparité de situation entre les différentes communes. Il a considéré toutefois que la cristallisation proposée par le projet de loi évitait de soulever trop de problèmes.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean-Paul Delevoye** a rappelé qu'il ne proposait pas une réforme de l'architecture globale de la dotation globale de fonctionnement, mais seulement une nouvelle réparti-

tion des critères. Il a ajouté que le fond du débat résultait de la situation de blocage des anciens critères, notamment de la garantie de progression minimale.

Il a indiqué qu'il faudrait mettre en place un partenariat très clair entre les collectivités locales et l'Etat et, qu'en conséquence, si la croissance du produit intérieur brut (PIB) était négative, il faudrait que la progression de la dotation globale de fonctionnement en soit affectée.

**M. Jean-Paul Delevoye** a regretté que le dialogue des collectivités locales avec l'Etat s'effectue toujours sur les recettes et rarement sur les dépenses. Or, il a estimé que, tant les règles communautaires que la réglementation nationale comportaient de plus en plus d'obligations pour les collectivités locales, ce qui entraînait des dépenses supplémentaires significatives.

Enfin, **M. Jean-Paul Delevoye** a considéré qu'il fallait à tout prix faire cesser la concurrence entre les communes en matière de taxe professionnelle. Il a rappelé que les concours particuliers de l'Etat en matière d'exonération de taxe professionnelle et de taxe d'habitation faussaient les chiffres et qu'il faudrait sans doute remettre un jour en question l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de plus de 60 ans, ce qui permettrait par exemple de disposer de marges de manoeuvre pour des dépenses en faveur des jeunes.

**Jeudi 21 octobre 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée**, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, sur le budget de son département ministériel pour 1994.

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a tout d'abord rappelé que le budget de son ministère, qui s'élève à 93,2 milliards de francs au total, progresse de 4,2 % en autorisations de programme et de 2,4 % en crédits de paiement. Il a par

ailleurs indiqué que ce budget aura vu ses moyens amplifiés d'environ 20 milliards de francs par le plan "ville" et le plan de relance. En conséquence, les contrats de plan Etat-régions pour la période du Xe plan devraient être honorés à 97 %.

Le ministre a ensuite défini quatre priorités pour son ministère en 1994.

La première est le développement des investissements structurants et porteurs pour l'aménagement du territoire. Il a ainsi considéré que l'effort consacré au transport ferroviaire était multiplié par deux par rapport à 1993, aussi bien en province qu'en Ile-de-France. Le ministre a également souligné la hausse de 6 % des autorisations de programme consacrés aux routes et la poursuite de l'effort en matière de transport combiné.

La seconde priorité est l'amélioration de la circulation des marchandises exportées. Il a ainsi fait part de la hausse des moyens consacrés à la flotte de commerce, aussi bien pour l'équipement des ports maritimes que pour la réduction des charges des armateurs français qu'ils soient immatriculés en métropole ou dans les terres australes (pavillon "Bis"). Il a ajouté que la compétitivité des ports français serait améliorée par une grande fermeté dans l'application de la loi sur la manutention portuaire.

Dans le même but, il a précisé que les crédits de "Maison de la France", qui assure la promotion de notre pays seraient confortés de même que ceux de la recherche aéronautique.

La troisième priorité est la sûreté des infrastructures.

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a annoncé à ce sujet le renforcement du contrôle du transport routier par la création de dix postes de contrôleur, la poursuite du programme de modernisation des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage CROSS (sécurité maritime) et la priorité donnée aux actions de sécurité par le budget annexe de l'aviation civile.

La quatrième priorité définie par **M. Bernard Bosson** est le service rendu sur le terrain par les agents et services de l'équipement, qui doivent, selon lui, devenir la logistique de la décentralisation. Il a souligné le nouvel effort réalisé par son ministère en matière de réduction d'emplois (- 1.000 postes) et l'augmentation des crédits de formation.

Il a conclu son exposé liminaire en mentionnant la transformation du statut de Météo-France, qui devient établissement public, et l'effort réalisé pour l'enseignement de l'architecture pour lequel sont créés 85 postes d'enseignants.

Aux questions de **M. Paul Loridant, rapporteur spécial du budget des routes et de la sécurité routière, M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a répondu que s'agissant des contrats de plan 1994, il était vrai que les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale (4,5 milliards de francs) ne représentaient pas le cinquième des dotations totales, mais que ces crédits couvraient la première année d'exécution des plans, dont le contenu est encore incertain.

S'agissant du financement du schéma directeur routier national, le ministre a annoncé qu'il espérait le réaliser avant dix ans, et que dans ce but un volume d'emprunts autorisés significativement plus important pourrait être obtenu du Fonds de développement économique et social. En revanche, il ne lui a pas paru souhaitable de recourir à des emprunts hors du cadre du fonds.

S'agissant de la remontée de l'insécurité routière, **M. Bernard Bosson** a annoncé qu'un effort particulier serait accompli en direction des jeunes et qu'il favoriserait la promotion des actions locales des compagnies d'assurance.

Il a annoncé que le viaduc de Millau serait gratuit, et que la poursuite des travaux sur les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier (LACRA) serait garantie

notamment grâce à un surcroît de crédits de 1,6 milliard de francs.

**M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial du budget annexe de l'aviation civile**, s'est ensuite interrogé sur l'adéquation entre les ressources affectées au budget, qui proviennent pour l'essentiel de compagnies étrangères, et les dépenses effectives dont certaines débordent le cadre strict de l'aviation civile. Il a regretté le manque de lisibilité des comptes, concernant notamment les remboursements des avances accordées aux programmes aéronautiques. Il a enfin estimé que le transport aérien français était en plein chaos, et que toute aide de l'Etat s'avérerait inutile tant qu'Air France ne s'attacherait pas à réformer sa gestion et ses structures.

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a alors observé que la subvention de l'Etat au budget annexe avait pour objet de financer les dépenses générales qui ne devaient pas être prises en charge par les compagnies, notamment les compagnies étrangères. Il a estimé que le transport aérien français était dans une situation grave et devait faire face à un double défi, extérieur et intérieur. Sur le premier, il a observé que les pouvoirs publics s'engageaient aux côtés de la compagnie pour refuser tant le protectionnisme que l'ultralibéralisme aux effets destructeurs. Il a estimé que la compétition devait être au service des hommes et non l'inverse. Il a fait part de ses efforts constants pour faire évoluer l'opinion dominante à ce sujet dans les instances européennes.

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a ensuite insisté sur la réforme nécessaire de l'entreprise elle-même. Il a noté qu'Air France était la seule grande compagnie d'Europe à continuer à perdre de l'argent et des parts de marché, et que dans le regroupement inévitable des compagnies aériennes, Air France n'était pas la mieux placée. Il a considéré que British Airways bénéficiait d'une situation protégée vis-à-vis des Etats-Unis, et que Lufthansa se

redressait plus vite que les allemands ne le disaient. Le ministre a insisté sur l'importance du plan de redressement d'Air France. Il a observé que les efforts étaient partagés entre toutes les catégories professionnelles, notamment entre le personnel au sol et le personnel navigant. Il a relevé que 90 % du personnel au sol non administratif recevait des salaires supérieurs aux employés d'autres secteurs de qualification équivalente. Il a considéré qu'en trente ans, seul M. Jacques Friedmann avait commencé à engager l'entreprise dans des réformes de grande ampleur, et que si les autres réformes avaient été modestes, la responsabilité n'incombait pas directement aux seuls présidents d'Air France. Il a exprimé son soutien au plan de redressement élaboré et mis en oeuvre par l'équipe en place.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, s'est interrogé sur les risques de délocalisation dans le transport aérien. Il a évoqué les projets actuels des grandes compagnies européennes, notamment Lufthansa qui réfléchissait à une délocalisation portant sur 4.000 emplois, et a demandé des précisions sur l'opinion récemment exprimée selon laquelle les pouvoirs publics étaient hostiles au principe de délocalisation, sauf si cette mesure permettait de sauver les emplois d'Air France.

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a relevé que ce phénomène de délocalisation n'était pas une menace virtuelle, mais était d'ores et déjà en cours. Il a indiqué qu'il existait en Europe une compagnie dont aucun avion n'est entretenu dans la Communauté, et dont aucun pilote n'est ressortissant de la Communauté. Il a considéré qu'il était impératif d'organiser la concurrence mais qu'il existait, dans les diverses enceintes européennes, un fort courant d'ultralibéralisme.

En réponse à **M. Pierre Croze, rapporteur spécial des crédits du tourisme**, le ministre a d'abord précisé que l'effort d'économie réalisé sur ce secteur avait porté exclusivement sur les frais de fonctionnement.

S'agissant du tourisme rural, il a expliqué que son ministère favorisait le dialogue entre les fédérations hôtelières et les fédérations départementales des syndicats d'exploitants agricoles, afin d'éviter les confrontations sur ce marché. Il a considéré que l'Etat n'était pas bien placé pour régler les difficultés de la petite hôtellerie familiale, compétence qui doit revenir au département, le rôle de l'Etat étant surtout de coordonner les actions de promotion de la France à l'étranger.

Il a annoncé que le budget d'investissement du tourisme, toujours figé les années précédentes, ne le serait pas pour cet exercice.

S'agissant de la formation des jeunes, **M. Bernard Bosson** a précisé que 11 millions de francs de crédits étaient inscrits au budget et que les professionnels s'efforçaient d'améliorer cette formation.

Il a précisé que les contrats de plan étaient la structure adaptée au règlement des difficultés du tourisme sur le littoral.

Enfin, s'agissant des vacances scolaires, le ministre a considéré qu'un meilleur étalement était un enjeu important pour éviter la pénalisation financière des familles (contraintes de partir dans les périodes les plus chères) et favoriser la sécurité routière. Il a ainsi indiqué que son collègue François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, avait engagé des études en ce sens.

Le ministre a ensuite répondu aux questions de **Mme Maryse Bergé-Lavigne**, en remplacement de M. René Régnault, rapporteur spécial du budget de la marine marchande.

S'agissant de la loi sur la manutention portuaire, **M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a rappelé qu'il pesait de tout son poids pour qu'elle soit appliquée dans la lettre comme dans l'esprit. Il a ainsi annoncé la publication mensuelle de l'évolution des coûts des différents ports français, la loi devant permettre un abaissement généralisé de ces coûts.

Le plan d'accompagnement social, financé par moitié par les entreprises et par l'Etat, devrait coûter 4 milliards de francs sur cinq ans.

S'agissant du plan marine marchande, **M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a annoncé que l'allégement des charges des armateurs avait permis d'enrayer la diminution des navires sous pavillon français, et que le chiffre se stabilisait à 200. En outre, il a indiqué qu'il existait une forte cohésion franco-britannique sur ce dossier, notamment dans la lutte contre les navires étrangers ne respectant pas les normes internationales.

Enfin, le ministre a estimé qu'il serait nécessaire de renforcer certains points de la loi de protection du littoral et d'en assouplir d'autres.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a ensuite posé les questions de M. Henri Collard, rapporteur spécial du budget de l'urbanisme et des services communs, empêché, sur les suppressions de postes au ministère et la pré-rennisation de la dotation aux villes nouvelles.

Le ministre a répondu sur le premier point que la modernisation des matériels permettait des suppressions de postes d'agents des directions départementales de l'équipement, et qu'il ne lui paraissait pas souhaitable de maintenir des emplois peu productifs dans la mesure où les collectivités locales risquaient d'être tentées de recourir au secteur privé. Il a affirmé que ces suppressions n'auraient pas de conséquence sur la partition des services pour les départements qui en font la demande, mais que cette partition devait se faire à coût nul pour l'Etat. Il a annoncé qu'il ne demeurait qu'un seul département pour lequel un accord n'était pas encore intervenu.

Sur le second point, il a estimé que les besoins d'équipement des villes nouvelles étaient encore importants et qu'il faudrait proroger la dotation d'au moins cinq ans.

Un large débat s'est alors instauré au cours duquel sont intervenus **MM. Jacques Oudin, Roland du Luart**,

**Jacques Chaumont, Paul Girod, Robert Vizet et Michel Moreigne, M. Jean Arthuis, rapporteur général et M. Christian Poncelet, président.**

En réponse aux intervenants, **M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a proposé le lancement d'emprunts régionaux, qui pourraient être plus efficaces localement que les emprunts nationaux. Il s'est prononcé favorablement au maintien des péages sur des tronçons déjà amortis afin de financer d'autres travaux, en vue notamment de répartir la charge entre zones favorisées et défavorisées.

S'agissant de l'idée, exprimée dans le rapport Bellier, de permettre aux concessionnaires d'autoroutes de récupérer la TVA, **M. Bernard Bosson** a relevé qu'elle serait d'un coût budgétaire (1,4 milliard de francs) trop élevé dans le contexte actuel. Il s'est prononcé pour le cantonnement des marchés d'entreprises de travaux publics à de très grands chantiers.

A propos de la liaison A28 Calais-Bayonne, le ministre a expliqué qu'il s'agissait d'un axe nécessaire, mais qu'il venait d'apprendre que le rapport de la commission d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique était très défavorable au tracé de la section Rouen-Angers.

S'agissant du réseau routier et des contrats de plan, **M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a reconnu que l'Etat tendait à se désengager par rapport aux collectivités locales, mais que sa responsabilité serait maintenue sur le réseau national. Il a précisé que les crédits d'équipement sont certes en baisse, mais qu'il restait en 1993 une masse importante de crédits disponibles grâce à la loi de finances rectificative, et que ces crédits serviraient partiellement au raccourcissement des délais de paiement, et pour le reste à un report sur 1994 de 0,9 milliard de francs. Il n'a néanmoins pas exclu une pénurie de ces crédits au cours de l'exercice 1994.

S'agissant du tourisme, le ministre s'est prononcé en faveur des contrats de pôles. Il a également précisé que le tourisme vert ferait l'objet d'une ligne de crédit des contrats de plan. A propos de la transmission des entreprises hôtelières, il a indiqué que M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie, avait mis à l'étude une réforme de la transmission des entreprises.

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a ensuite considéré que le plan de relance était efficace et que les directions départementales de l'équipement s'étaient mobilisées. Il a en outre confirmé le maintien des rencontres entre les directions départementales de l'équipement et les fédérations de travaux publics. Il a rappelé que les services publics de l'équipement étaient au service des communes et que l'Etat devait maintenir une "cellule de pensée pluridisciplinaire" qu'il est seul en mesure de faire fonctionner.

A propos du transport aérien, le ministre a affirmé que le groupe Air France, comprenant également Air Inter et UTA avait la taille critique. Il a néanmoins regretté l'insuffisance de stratégie de groupe, peut-être liée à la tutelle qu'Air France exerce sur Air Inter.

Il n'a pas souhaité revenir sur le coût d'acquisition de la compagnie UTA. Il a ensuite approuvé la cession de la chaîne d'hôtels "Méridien", considérant qu'Air France devait se recentrer sur ses métiers d'origine, mais que cette cession devait servir à relancer l'activité, et non à combler le déficit courant.

Le ministre a considéré qu'en matière de transport aérien, la Communauté européenne loin d'être responsable de la "fragilisation" des transporteurs européens, était insuffisamment active en ce domaine. En effet, a-t-il expliqué, le Traité de Maastricht permet une concurrence maîtrisée sur les lignes rentables et n'interdit pas les subventions pour les lignes non rentables.

En revanche, il a considéré que le danger venait plutôt pour l'aviation européenne d'accords bilatéraux tels que

ceux conclus entre les Etats-Unis et l'Allemagne ou les Etats-Unis et le Royaume-Uni, car ces accords livrent davantage les compagnies européennes à la concurrence extérieure que ne le ferait une action commune.

Enfin, répondant aux questions relatives au transport ferroviaire, **M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, s'est montré attaché à l'unité de la SNCF, expliquant que la distinction entre les infrastructures et l'exploitation devait se faire en son sein. En revanche, il ne s'est pas montré hostile à l'accès des transporteurs étrangers au réseau national.

A propos des tarifs de la SNCF, le ministre a reconnu qu'il s'agissait d'une question très complexe, impliquant à la fois la question du prix, celle de la rentabilité, et aussi celle du rôle social de l'entreprise publique. Il a néanmoins affirmé qu'il ne montrerait vigilant vis-à-vis de la tarification appliquée aux jeunes.

Le ministre a estimé qu'il ne devrait pas y avoir de retard sur les chantiers du TGV-Est et du TGV-Méditerranée, même si un effort particulier devrait vraisemblablement être fait sur le tronçon desservant Montpellier. S'agissant du TGV-Est, il a confirmé que les délibérations des régions relatives à leur participation financière n'étaient pas remises en cause. Les participations en cours de négociation sont celles de l'Ile-de-France, dont le ministre espère 500 millions de francs, du grand Duché de Luxembourg et des institutions européennes.

**Enfin, la commission a décidé de demander au Sénat d'adopter les crédits du tourisme et ceux de la marine marchande et des ports maritimes.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen du **projet de loi n° 38 (1993-1994) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement, et modifiant le code des communes et le code général des impôts, sur le rapport de M. Paul Girod.**

**M. Paul Girod, rapporteur**, a tout d'abord souligné que ce projet de loi avait été déposé en premier lieu sur le bureau du Sénat, ce qui témoignait, une nouvelle fois, du rôle éminent et particulier du Sénat en matière de collectivités locales.

Puis il a rappelé l'historique de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il a indiqué que celle-ci avait remplacé, en 1979, la taxe locale qui était assise sur la consommation et à laquelle avaient succédé la taxe sur les salaires et le versement représentatif de la taxe sur les salaires. Il a ajouté que la création de la DGF avait eu pour objet l'affectation aux collectivités locales d'une part du produit d'un grand impôt évolutif de l'Etat et qu'en outre, elle devait permettre une certaine péréquation entre collectivités locales.

Le rapporteur a ensuite rapidement décrit la réforme de la DGF adoptée en 1985. Elle se divisait d'abord en trois dotations : la dotation de base, la dotation de péréquation et la dotation de compensation. En outre, une garantie de progression minimale était mise en place. Enfin, l'indexation de la DGF était modifiée pour être désormais liée à l'évolution des prix et aux 2/3 du taux de croissance du PIB.

**M. Paul Girod, rapporteur**, a alors évoqué les problèmes que rencontrait aujourd'hui la DGF. Il a indiqué qu'à partir du moment où l'inflation avait diminué, la part de la DGF en francs courants consacrée à la péréquation s'était réduite. Par ailleurs, il a indiqué que l'introduction de deux nouveaux préciputs au sein de la DGF : la dotation de solidarité urbaine et la dotation en faveur des groupements de communes, créée par la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992, avait entraîné un blocage du système. A cet égard, il a précisé, qu'en 1992, sur un produit total de 80 milliards de francs, il ne restait plus que 232 millions de francs pour assurer la péréquation et la compensation.

Puis, **M. Paul Girod, rapporteur**, a présenté le dispositif du projet de loi. Il a d'abord souligné qu'il fallait prendre en compte non seulement le texte lui-même, mais également l'article du projet de loi de finances pour 1994 qui limitait la progression de la DGF à l'évolution des prix. A cet égard, le rapporteur a indiqué qu'un tel blocage s'était déjà produit à deux reprises et qu'en outre, sur deux ans, les collectivités locales étaient gagnantes puisque la croissance de l'année 1993 serait nulle alors que les prévisions l'avaient fixée à 2,6 %, ce qui avait permis une augmentation de la DGF en conséquence. Il a estimé nécessaire cependant que le critère de la croissance soit à nouveau incorporé en 1995 dans l'indice de progression de la DGF.

Puis, **M. Paul Girod, rapporteur**, a indiqué que le projet de loi avait un caractère transitoire et qu'il devrait avoir une durée d'application de quelques années, car il était lié, d'une part, à la loi quinquennale sur la maîtrise des finances publiques, et, d'autre part, aux différentes lois qui émaneraient du débat en cours sur l'aménagement du territoire.

Le rapporteur a alors indiqué que la DGF en faveur des communes et de leurs groupements se composerait désormais d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement. Il a précisé que la dotation forfaitaire comprendrait l'ensemble des dotations préexistantes, gelées à leur niveau de 1993, à l'exception toutefois de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation des groupements de communes. Il a souligné que cette mesure présentait l'avantage de la simplicité car une remise en cause complète de ces dotations aurait posé de nombreuses difficultés.

Evoquant ensuite la dotation d'aménagement, **M. Paul Girod, rapporteur**, a indiqué qu'elle avait à son avis plus un objet de solidarité que d'aménagement du territoire. Il a précisé qu'elle reposait sur deux piliers : la dotation au profit des groupements de communes, au titre d'une action volontariste en faveur de la coopération inter-

communale, et les dotations de solidarité urbaine et de solidarité rurale, au titre de la solidarité entre les communes.

S'agissant de la dotation de solidarité urbaine, le rapporteur a souligné la nouvelle répartition des communes de 10.000 habitants et plus, en quatre catégories, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges. Il a indiqué que trois critères seraient pris en compte pour constituer cet indice : le potentiel fiscal par habitant, le nombre de logements sociaux et le nombre de personnes bénéficiant d'une aide personnelle au logement. Il a précisé que ce dernier critère avait été ajouté en cours de débat lors de l'examen du projet de loi relatif à la dotation de solidarité urbaine et qu'il permettait de mieux prendre en compte la réalité. Le rapporteur s'est alors interrogé sur l'opportunité de disposer d'un autre critère qui permettrait de mesurer la situation réelle des personnes.

S'agissant de la dotation de solidarité rurale, **M. Paul Girod, rapporteur**, a indiqué qu'une part prépondérante constituée par la seconde fraction s'appliquerait la première année aux seules communes de moins de 3.500 habitants et qu'ensuite elle serait étendue aux communes de moins de 10.000 habitants. Par ailleurs, il a indiqué qu'une première fraction de cette dotation serait affectée aux bourgs-centres, qui sont soit les chefs-lieux de cantons, soit les communes comprenant 15 % ou plus de la population du canton.

Evoquant ensuite la dotation affectée aux groupements de communes, **M. Paul Girod, rapporteur**, a indiqué que la réforme proposée tentait de corriger les défauts de la loi sur l'administration territoriale de la République. Ainsi, le projet de loi prévoit que seules les communes faisant preuve d'un véritable dynamisme d'intégration bénéficieront d'une dotation, cette volonté étant mesurée par le coefficient d'intégration fiscale des groupements de communes.

**M. Paul Girod, rapporteur**, s'est ensuite félicité de l'extension du principe de gestion déconcentrée à toutes les attributions de la dotation de développement rural, y compris donc sa part communale.

Enfin, **M. Paul Girod, rapporteur**, a indiqué que la DGF des départements ne connaissait pas les mêmes problèmes que celle des communes, et qu'elle n'était pas modifiée par le texte, un effort de solidarité particulier étant toutefois maintenu en faveur des vingt et un départements métropolitains et des quatre départements d'outre-mer.

**M. Alain Lambert** a alors considéré qu'il était indispensable de trouver des mécanismes nouveaux pour soutenir les volontés de mise en commun du développement des collectivités locales. Il a estimé que le regroupement des communes constituant les lieux d'habitation, de consommation ou de travail des habitants d'un "bassin de vie" était nécessaire pour favoriser une politique cohérente d'aménagement du territoire.

**M. Paul Girod, rapporteur**, a souligné que le problème des groupements de communes était lié à la très grande inégalité de répartition de la taxe professionnelle selon le lieu de perception. Il a alors rappelé les différents mécanismes de péréquation mis en place pour corriger cette inégalité mais il a reconnu que la question était toujours d'actualité.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** s'est interrogée sur les critères contenus dans le projet de loi à l'égard des logements sociaux.

**M. Paul Girod, rapporteur**, lui a répondu que ces critères prenaient en compte non seulement le nombre des habitations à loyer modéré mais aussi le logement social de fait à travers le nombre de personnes qui bénéficiaient d'une aide à la personne en matière de logement. Il a ajouté qu'il faudrait, à son avis, déterminer un quatrième critère, lié au statut des personnes, comme par exemple le

nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) ou de chômeurs de longue durée.

**Mme Paulette Fost** a regretté que les actifs financiers ne soient pas incorporés dans le calcul de la taxe professionnelle car cela permettrait une très forte augmentation de son rendement, qui pourrait alors faire l'objet d'une péréquation entre les collectivités locales. Puis elle a contesté le blocage de la progression de la DGF pour 1994. Enfin, elle a estimé qu'il conviendrait d'approfondir la réflexion sur l'évolution comparée de la DGF et des charges pesant sur les collectivités locales. A cet égard, elle s'est interrogée sur la possibilité de revenir à une indexation de la DGF sur l'évolution prévisionnelle des recettes nettes de TVA.

**M. Paul Girod, rapporteur**, lui a répondu que l'idée de prendre en compte les actifs financiers des entreprises dans l'assiette de la taxe professionnelle pourrait faire l'objet d'une discussion dans le cadre du débat national sur l'aménagement du territoire, mais il a précisé que ces actifs étaient particulièrement difficiles à localiser.

Puis **M. Paul Girod, rapporteur**, a rappelé que le blocage de l'indexation de la DGF sur les prix en 1994 n'était pas une nouveauté car cela s'était déjà produit deux fois et que, dans le contexte actuel, cela pouvait être accepté. Il a ensuite estimé que l'indexation de la DGF sur l'évolution des recettes nettes de TVA avait le défaut de faire participer les collectivités locales à un éventuel déficit commercial du pays et qu'en outre, en période de baisse de la consommation, une telle indexation n'était pas satisfaisante.

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

A l'article premier (composition de la dotation globale de fonctionnement), elle a adopté deux amendements, le premier, de précision rédactionnelle, et le second tendant à compléter le nouvel article L.234-1 du code des communes afin de prévoir les modalités de répartition de la

régularisation a posteriori de la dotation globale de fonctionnement.

Elle a ensuite adopté les articles 2 (suppression de la référence à la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement dans une division du code des communes), 3 (modalités d'évaluation de la population des communes bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement), 4 (suppression de la référence à la dotation de péréquation de la dotation globale de fonctionnement dans une division du code des communes) et 5 (assiette de la taxe d'habitation prise en compte pour le calcul de l'effort fiscal) sans modification.

A l'article 6 (dotation forfaitaire), la commission a adopté un amendement de portée rédactionnelle sur les dispositions du nouvel article L.234-8 du code des communes relatives aux conséquences des modifications de limites territoriales de communes sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement des collectivités concernées.

Puis elle a adopté sans modification l'article 7 (suppression des références à la dotation de compensation et aux concours particuliers dans les sections du code des communes et création d'une sous-section intitulée dotation d'aménagement).

A l'article 8 (la dotation d'aménagement), elle a adopté un amendement de portée rédactionnelle.

A l'article 9 (dotation des groupements à fiscalité propre), après une intervention de **Mme Paulette Fost**, la commission a adopté, outre deux amendements de portée rédactionnelle, six amendements touchant au fond du texte ; le premier tendant à insérer dans le code des communes le principe selon lequel les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre reçoivent une attribution de la dotation d'aménagement ; le deuxième visant à rassembler au sein d'une même enveloppe d'attributions la dotation destinée aux districts et celle des communautés de communes ; le troisième ayant pour objet d'assouplir le

régime de l'écrêtement à 20 % du taux de progression des dotations attribuées individuellement aux districts et aux communautés de communes en prévoyant que ce taux maximum de progression annuelle n'est pas applicable lorsque l'attribution par habitant calculée avant application de l'écrêtement est inférieure au double de l'attribution par habitant perçue la première année où le groupement lève une fiscalité propre. Enfin, trois autres amendements ont été adoptés précisant les modalités de fonctionnement de la garantie minimale de progression des différentes composantes de la dotation des groupements à fiscalité propre par une indexation explicite sur le taux de progression de la dotation forfaitaire, hors prise en compte des augmentations de population, tel qu'il est défini à l'article L. 234-7 du code des communes.

A l'article 10 (répartition de la dotation de péréquation d'un groupement de communes dissous), la commission a adopté un amendement corrigeant une erreur matérielle.

A l'article 11 (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale), elle a adopté quatre amendements de portée rédactionnelle.

Puis, elle a adopté sans les modifier les articles 12 (modification de la numérotation de la sous-section intitulée "dispositions communes aux diverses sortes d'attributions"), 13 (dotations "permanents syndicaux" et "frais de fonctionnement du comité des finances locales"), 14 (modalités de versement de la dotation globale de fonctionnement), 15 (suppression de la garantie minimale de progression), 16 (nouvelle insertion de la sous-section intitulée "comité des finances locales), 17 (répartition de la dotation globale de fonctionnement par le comité des finances locales), 18 (suppression d'une sous-section), et 19 (application aux communes des départements d'outre-mer des dispositions des titres premier à V du livre II du code des communes).

A l'article 20 (application aux communes des départements d'outre-mer des dispositions relatives à la dotation

globale de fonctionnement), la commission a adopté un amendement rétablissant la quote-part destinée aux départements d'outre-mer du concours particulier compensant les charges salariales des agents des collectivités locales mis à disposition des organisations syndicales.

Puis elle a adopté sans modification les articles 21 (application aux communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon des dispositions des titres premier à V du livre II du code des communes), 22 (abrogation de dispositions obsolètes du code des communes), 23 (application aux communes de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon du régime de répartition de la dotation globale de fonctionnement en vigueur dans les départements d'outre-mer) et 24 (modalités d'attribution et de répartition de la dotation globale de fonctionnement par les communes des territoires d'outre-mer).

A l'article 25 (taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des départements en 1994), la commission a adopté un amendement précisant que la majoration exceptionnelle, pour 1994, de la dotation de fonctionnement minimale serait calculée par application au produit de la dotation globale de fonctionnement des départements en 1993 d'un coefficient égal à 25 % du taux d'évolution de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

A l'article 26 (affectation des ressources de la dotation particulière de solidarité urbaine à la péréquation et à la solidarité financière entre les départements), elle a adopté un amendement de portée rédactionnelle.

A l'article 27 (dotation de développement rural), la commission a adopté, outre deux amendements de portée rédactionnelle, un amendement permettant l'attribution d'une fraction d'au plus 20 % de la dotation de développement rural aux communes qui, sans être éligibles à la fraction "bourgs-centres" de la dotation de solidarité rurale, jouent un rôle structurant en matière d'équipements collectifs et de services de proximité pour les populations du monde rural.

A l'article 28 (communes non éligibles à la fraction "bourgs-centres" de la dotation de solidarité rurale bénéficiaires d'une attribution au titre de la deuxième part de la dotation de développement rural en 1993), la commission a adopté un amendement tendant à préciser que c'est sur la dotation de développement rural que sera prélevée, en 1994, la somme nécessaire au financement de la mesure de "rattrapage" prévue pour les communes anciennement éligibles à la seconde fraction de la dotation de développement rural et qui ne le seront pas au titre de la première fraction de la dotation de solidarité rurale.

A l'article 29 (fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France), la commission a adopté un amendement de portée rédactionnelle.

Puis, elle a adopté sans modification les articles 30 (modalités de répartition des dotations "permanents syndicaux" et "frais de fonctionnement du comité des finances locales"), 31 (rapport au Parlement sur l'application des dispositions de la loi) et 32 (décrets en Conseil d'Etat).

Enfin, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

La commission a enfin procédé sur le rapport de **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, à l'examen du **rapport sur les crédits de l'Aviation civile pour 1994** (budget annexe de l'aviation civile) et sur le **budget de l'équipement, des transports et du tourisme II.- transports - 4. transport aérien et 5. météorologie.**

**M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial** a tout d'abord indiqué que l'ensemble des crédits de l'aviation civile représentaient plus de 10 milliards de francs dont les deux tiers sont affectés au budget annexe.

Il a relevé que la forte augmentation de ce budget (5,8 %) s'expliquait par l'évolution favorable des ressources propres liées au survol de l'espace aérien français.

Le rapporteur spécial a également indiqué que les mesures de transfert internes rendaient difficiles les com-

paraisons avec 1993. Il a détaillé les principales mesures nouvelles, notamment les redevances versées à Aéroports de Paris et destinées à financer en 1994 la prise en charge progressive des personnels de sûreté.

**M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a ensuite formulé quelques observations. Il a considéré en premier lieu que certaines dérives prévisibles dès la création du budget annexe s'étaient confirmées (recours à l'emprunt augmentant les frais financiers et désengagement budgétaire de l'Etat). Il a estimé également que les améliorations attendues ne s'étaient pas manifestées (lisibilité des comptes et réorganisation des services). Il a estimé qu'un effort de clarification s'imposait afin d'aboutir à une meilleure adéquation entre les redevances aéronautiques et les seules dépenses d'aviation civile. Il a proposé d'effectuer en 1994 un contrôle sur pièces et sur place à cet effet.

**M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a ensuite détaillé les crédits des transports aériens dans le budget général. Il a donné des indications sur le remboursement des avances et resitué le budget dans le cadre de l'application des accords du GATT sur l'aéronautique en juillet 1992. Il a indiqué à cet effet que les crédits de recherche en amont, quoique majorés, étaient en-deça des dotations attendues.

Il a enfin donné les chiffres significatifs des crédits affectés à la météorologie dans le budget général et estimé que la transformation du service de météorologie en établissement public et administratif n'améliorait pas la lisibilité des comptes.

A l'issue de cet exposé, **M. Camille Cabana** a demandé des précisions sur l'école nationale d'aviation civile et le statut de Météo France.

**Mme Paulette FOST** s'est inquiétée des conséquences pour la France des accords aériens bilatéraux passés par les Pays-Bas et l'Allemagne avec les Etats-Unis.

En réponse, **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a estimé que l'existence d'une école nationale finan-

cée sur fonds publics et en particulier par des redevances aéronautiques payées par des compagnies étrangères créait une distorsion de concurrence avec les centres de formation privés. Il a rappelé que la transformation de Météo France en établissement public résultait d'un décret d'avril 1993.

Il a indiqué que les accords bilatéraux consistaient en des accords de "code sharing" qui permettent d'avoir un seul numéro de vol pour deux destinations et deux compagnies différentes (un seul numéro pour New-York-Amsterdam sur une compagnie américaine, Amsterdam-Paris sur une compagnie néerlandaise), ce qui a pour effet de capter un trafic sur Paris, mais qui n'autorise pas une compagnie américaine à effectuer un trafic intra-communautaire.

**La commission a alors décidé de proposer de laisser à l'appréciation du Sénat le budget annexe de l'aviation civile pour 1994. Elle a également décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 60 qui lui est rattaché ainsi que les crédits du transport aérien (budget de l'équipement, des transports et du tourisme II.- transports - 4. transports aériens) et ceux de la météorologie (budget de l'équipement, des transports et du tourisme II.- 5. météorologie).**

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

**Mercredi 20 octobre 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président, et de MM. Charles de Cuttoli et Bernard Laurent, vice-présidents. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à la **nomination de M. Luc Dejoie** comme **rapporteur** pour sa **proposition de loi n° 2 (1993-1994)**, modifiant l'article 50 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant **réforme de certaines professions judiciaires et juridiques**.**

Puis la commission a examiné, sur le **rapport de M. Lucien Lanier**, le **projet de loi n° 334 (1992-1993)** portant modification de diverses dispositions pour la mise en oeuvre de l'accord sur l'**Espace économique européen**.

**M. Lucien Lanier, rapporteur**, a tout d'abord indiqué que ce projet de loi, soumis à l'examen du Sénat en même temps que le projet de loi autorisant la ratification de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), avait pour objet de procéder aux adaptations législatives nécessaires à l'application en droit interne français de cette convention internationale signée à Porto le 2 mai 1992.

Il a précisé que l'accord sur l'EEE définissait un cadre juridique nouveau pour les relations entre les Etats membres de la CEE et ceux appartenant à l'Association européenne de libre échange (AELE), à l'exception de la Suisse qui a refusé par referendum d'adhérer à l'EEE.

Après avoir rappelé que cet accord particulièrement volumineux avait été conclu à la suite de longues négociations, le rapporteur a expliqué que l'accord mettait en

place une vaste de zone de libre échange dans laquelle seraient réalisées les quatre libertés fondamentales consacrées par le marché unique communautaire : la liberté de circulation des marchandises, la liberté de circulation des personnes et, en particulier, des travailleurs, la liberté de prestation de services et d'établissement, enfin la liberté de circulation des capitaux. Il a ajouté que l'accord étendait aux Etats parties, membres de l'AELE, l'«acquis communautaire» représenté par les règles de droit communautaire adoptées pour la mise en oeuvre de ces libertés au sein de la Communauté européenne.

**M. Lucien Lanier, rapporteur**, a cependant estimé que la portée de l'accord sur l'Espace économique européen devait être analysée dans la perspective de l'élargissement prévisible de la Communauté européenne et que l'EEE pourrait en quelque sorte constituer l'«antichambre» de la CEE pour deux des pays de l'AELE qui sont candidats à l'adhésion à la Communauté.

Il a ensuite déclaré que deux solutions étaient envisageables pour assurer les adaptations de droit interne nécessaires à l'application de l'accord : soit l'adoption d'une disposition législative de portée générale, soit l'établissement d'une liste exhaustive de toutes les dispositions législatives particulières devant être modifiées. Il a indiqué que le Gouvernement français, dans un souci de précision, avait choisi la seconde option.

Le rapporteur a noté que le projet de loi dressait un inventaire de dispositions disparates concernant des domaines très variés, mais qu'il s'agissait, pour l'essentiel, des conditions d'accès à certaines professions et d'exercice de certaines activités, qui doivent être harmonisées dans le cadre de l'EEE, notamment grâce à la reconnaissance mutuelle des diplômes et qualifications professionnelles.

Après avoir précisé que, sauf dans certains cas particuliers, le projet de loi se bornait à compléter, dans les textes existants, les références à la CEE ou à ses Etats membres par des références à l'EEE ou aux Etats parties

à l'EEE, **M. Lucien Lanier, rapporteur**, a détaillé le contenu des différents articles.

En conclusion, considérant que les adaptations du droit interne français auxquelles procède le projet de loi ne pouvaient être remises en cause dans la mesure où le Parlement français autoriserait la ratification de l'accord sur l'Espace économique européen, le rapporteur s'est déclaré favorable à l'adoption du projet de loi sous réserve de quelques amendements de forme tendant notamment à rectifier des erreurs de référence.

A une question de **M. Daniel Millaud** sur une éventuelle application du projet de loi aux territoires d'outre-mer, **M. Lucien Lanier, rapporteur**, a précisé que le projet de loi, de même que l'accord sur l'EEE, s'appliquerait aux départements d'outre-mer mais non aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales à statut spécifique, c'est-à-dire Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

**M. Jacques Larché, président**, est alors intervenu pour souligner que ce projet de loi avait une portée moins anodine qu'il n'y paraissait au premier abord, dans la mesure où l'Espace économique européen représentait «l'antichambre» de la Communauté européenne pour un certain nombre de pays candidats à l'adhésion à la CEE. Il a en effet estimé qu'une réflexion en vue d'une réforme des institutions communautaires serait indispensable avant toute adhésion nouvelle qui risquerait de compliquer et d'alourdir encore le fonctionnement de ces institutions.

**M. François Collet** a souscrit aux observations présentées par le président Jacques Larché et s'est demandé si la reconnaissance des diplômes et qualifications professionnelles des pays de l'AELE ne risquait pas de poser des problèmes pour certaines professions.

**M. Pierre Fauchon** s'est également associé à ces préoccupations et a mis en évidence le danger que pourrait représenter un élargissement de la Communauté européenne qui ne serait pas accompagné d'une redéfinition de

ses institutions ; il a ensuite évoqué les risques de dérive de la Communauté vers une simple zone de libre-échange.

Après avoir reconnu que la mise en place de l'accord sur l'Espace économique européen risquait de compliquer encore le fonctionnement des institutions communautaires, **M. Maurice Ulrich** a estimé difficilement envisageable de subordonner l'élargissement de la Communauté à une refonte des institutions européennes.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a tenu à souligner que la question de l'élargissement de la Communauté et de ses conséquences sur le fonctionnement des institutions communautaires n'était pas directement posée par le présent projet de loi qui se borne, pour l'essentiel, à la reconnaissance mutuelle des diplômes et qualifications professionnelles à l'intérieur de l'Espace économique européen.

En réponse à ces différentes observations, **M. Lucien Lanier, rapporteur**, a mis l'accent sur le fait que le fond du problème, c'est-à-dire la ratification de l'accord sur l'Espace économique européen, ne relevait pas de la compétence de la commission des lois mais de celle de la commission des affaires étrangères, laquelle était saisie du projet de loi autorisant la ratification de l'accord. Il a en outre souligné que le traité avait d'ores et déjà été ratifié par l'ensemble des Etats parties, à l'exception de la France, et qu'il ne s'agissait pas, à l'heure actuelle, d'un élargissement de la Communauté européenne, même si certains Etats parties à l'accord sur l'EEE étaient également candidats à l'adhésion à la Communauté.

La commission a ensuite examiné les articles du projet de loi.

A l'article premier (extension aux Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen de dispositions applicables aux Etats membres de la CEE), elle a adopté trois amendements tendant à rectifier des erreurs de référence, ainsi qu'un amendement de forme.

**M. Lucien Lanier, rapporteur**, a par ailleurs indiqué qu'il avait envisagé de présenter un amendement ten-

dant à supprimer une restriction apportée par le projet de loi à l'extension aux ressortissants de l'EEE des conditions d'accès à la profession de vétérinaire applicables aux ressortissants des Etats membres de la CEE, mais qu'il n'avait pas jugé opportun de le faire, la profession de vétérinaire étant étroitement liée à l'agriculture qui, sauf certaines exceptions limitées, n'était pas elle-même concernée par l'accord sur l'EEE.

A l'article 2 (extension à l'EEE de dispositions applicables à la CEE), la commission a adopté un amendement visant à réparer une omission.

La commission a adopté sans modification les articles 3 (activités médicales et para-médicales) et 4 (accès aux professions de médecin et d'infirmier).

A l'article 5 (brevets), la commission, dans un souci d'harmonisation rédactionnelle, a adopté un amendement tendant à supprimer la précision selon laquelle le territoire d'un Etat partie à l'accord sur l'EEE s'entendait tel que défini à l'article 126 dudit accord.

La commission a adopté sans modification les articles 6 (accès à la profession d'avocat) et 7 (établissements de crédit).

Elle a enfin adopté un amendement de suppression de l'article 8 (entreprises d'assurance), par coordination avec une disposition adoptée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi n° 427 (1992-1993) modifiant le code des assurances.

Après avoir adopté sans modification les articles 9 (compétence des tribunaux administratifs en cas de manquement aux obligations concernant les marchés publics), 10 (non-application de la loi à Saint-Pierre-et-Miquelon) et 11 (entrée en vigueur de la loi), la commission a alors adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Jean-Marie Girault, le projet de loi n° 13

(1993-1994) relatif à la **sécurité des manifestations sportives.**

Après avoir rappelé que plus de 850 personnes avaient, en deux décennies, trouvé la mort à la suite de violences dans les stades, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a fait observer que ce projet de loi visait à compléter le dispositif pénal inséré en 1992 dans la loi du 16 juillet 1984 afin d'endiguer la montée des désordres à l'occasion des manifestations sportives. Il a toutefois tenu à relativiser l'importance quantitative du «hooliganisme» en France qui, selon lui, touchait avant tout les plus grands clubs de football. Il a enfin considéré que le projet de loi soumis à l'examen du Parlement venait à un moment opportun.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a rappelé que le Conseil de l'Europe avait, dès 1985, manifesté son inquiétude face à la montée de la violence dans les stades en adoptant une convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matchs de football, laquelle prévoit notamment :

- la possibilité d'interdire l'accès aux stades aux auteurs de troubles connus ou potentiels et aux personnes sous l'influence d'alcools ou de drogues ;
- l'interdiction des boissons alcoolisées dans les stades ;
- la mise en place de contrôles destinés à empêcher l'introduction dans les stades d'objets susceptibles de servir à des actes de violence.

Il a ensuite fait observer que cette convention, dépourvue en elle même de portée normative, avait été relayée, au niveau de certains Etats, par l'adoption de mesures nationales. Citant l'exemple du Football Spectators Act, voté au Royaume-Uni en 1989, il a précisé que cet Etat avait, dans la logique de la convention européenne précitée, prévu des délits particuliers liés à l'organisation d'un match de football. Il a également indiqué que l'Espagne

avait, par une loi en date du 15 octobre 1990, prévu la possibilité d'interdire à certains spectateurs d'accéder aux enceintes sportives.

S'agissant de la France, il a estimé que le dispositif pénal inséré dans la loi de 1984 était très en-deçà de celui prévu par la convention européenne. Ainsi a-t-il fait observer qu'aucune mesure particulière ne sanctionnait le fait d'introduire dans un stade des objets susceptibles de servir à des actes de violence et que la possibilité de prononcer, à titre de peine complémentaire, l'interdiction d'accéder à une enceinte sportive à l'encontre des auteurs de troubles connus n'était pas prévue. Les débordements récents occasionnés par des matchs de football lui ont paru rendre indispensable une aggravation des peines encourues par les personnes coupables de violences dans les enceintes sportives.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a indiqué que l'objectif du projet de loi était de renforcer la répression afin de favoriser la prévention de débordements. Il a précisé que, à cette fin, ce texte procédait à une redéfinition du champ d'application du dispositif pénal de la loi de 1984. Ainsi, par rapport au droit actuel, le champ d'application des infractions concernées apparaît-il plus limité dans la mesure où ne seraient concernées que les violences commises dans des enceintes soumises à homologation lors du déroulement ou de la retransmission en public d'une manifestation sportive. Il a en revanche noté que, s'agissant des incriminations, le projet de loi procédait à une double extension du champ d'application du dispositif pénal relatif à la prévention de la violence dans les enceintes sportives en prévoyant, d'une part, de nouveaux délits (introduction sans motif légitime d'un objet susceptible de constituer une arme dangereuse pour la sécurité publique, jet de projectile présentant un danger pour la sécurité des personnes, atteinte portée à la sécurité des personnes ou des biens en pénétrant sur l'aire de compétition) et en incriminant, d'autre part, la tentative pour les

cas d'accès en état d'ivresse à une enceinte sportive et d'introduction d'un objet dangereux.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a ensuite fait observer que, parallèlement à cette redéfinition du champ d'application du dispositif pénal, le projet de loi procédait à une aggravation des peines encourues en prévoyant des peines d'emprisonnement et des peines complémentaires susceptibles d'être prononcées à l'encontre des personnes coupables de débordements dans une enceinte sportive. Il a précisé que cette aggravation avait pour objet, d'une part, de prévoir des sanctions suffisamment dissuasives pour éviter les débordements et, d'autre part, de permettre, en application du deuxième alinéa de l'article 395 du code de procédure pénale, le recours à la procédure de la comparution immédiate.

Après avoir approuvé le projet de loi dans son principe, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a fait part de son souhait de le voir modifié sur trois points.

En premier lieu, tout en acceptant le principe d'une aggravation des peines encourues en cas de débordements dans une enceinte sportive, il a souhaité qu'elle se limite aux infractions constituant une menace directe pour la sécurité des spectateurs et des acteurs sur le terrain. C'est pourquoi, il lui est apparu contestable de sanctionner d'une année d'emprisonnement l'état d'ivresse dans une enceinte sportive alors même que le contrevenant ne ferait preuve d'aucune agressivité. Il a donc suggéré que la répression de l'ivresse dans une enceinte sportive se limite à une amende de 25.000 francs et que la peine d'un an d'emprisonnement ne soit encourue que lorsque la personne se rendrait également coupable d'actes de violence.

En deuxième lieu, il n'a pas jugé souhaitable que le droit pour des fédérations sportives et des associations intéressées agréées de se constituer parties civiles soit étendu aux infractions liées à la méconnaissance des obligations imposées à titre de peine complémentaire, de

telles infractions ne constituant pas, en elles-mêmes, une menace pour la sécurité des manifestations sportives.

Enfin, il a souhaité étendre le champ des peines complémentaires susceptibles d'être prononcées à l'encontre des auteurs de troubles connus, aux hypothèses de rébellion et de violences commises contre des mineurs de quinze ans.

En conclusion de son exposé, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a également estimé qu'il convenait de tirer les conséquences du fait que le nouveau code pénal n'était toujours pas entré en vigueur en prévoyant un minimum pour chaque peine.

**M. Charles de Cuttoli** a déclaré approuver la proposition du rapporteur tendant à prévoir des peines minimales applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a approuvé l'économie générale du projet de loi. Il s'est toutefois interrogé sur l'opportunité d'aggraver les peines encourues pour des infractions qui sont d'ores et déjà prévues par la loi du 16 juillet 1984. A la suite d'une intervention de **M. Pierre Lagourgue**, il a souhaité que la répression de l'ivresse dans les enceintes sportives se limite aux cas d'ivresse manifeste. **M. Bernard Laurent** a partagé ce point de vue.

Tout en approuvant, dans ses principes, le texte du projet de loi, **M. Guy Allouche** a fait part de ses inquiétudes face à la montée de la violence à l'occasion de manifestations sportives qu'il a considérée comme un phénomène social difficile à endiguer et a estimé qu'il conviendrait d'appliquer les nouvelles dispositions en faisant preuve à la fois de rigueur et de doigté.

**M. Robert Pagès** a qualifié le projet de loi de texte de circonstance. Déplorant la rapidité avec laquelle devait se prononcer le Parlement, il a considéré que, s'il y avait effectivement un intérêt à légiférer, aucun motif ne saurait justifier la précipitation. Il a également appelé de ses

voeux une réflexion sur les relations entre le sport et l'argent et a mis l'accent sur la nécessité de prévoir une disposition particulière destinée à réprimer l'excitation à la haine raciste dans les enceintes sportives.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a relevé pour sa part l'importance des peines prévues, notamment la peine d'emprisonnement susceptible d'être prononcée pour réprimer le simple accès à une enceinte sportive en état d'ivresse.

**M. Daniel Millaud** a estimé indispensable de soumettre l'état d'ivresse à vérification avant toute condamnation.

**M. Charles de Cuttoli** a considéré que les peines devaient avoir un caractère dissuasif.

**M. François Collet** a approuvé ce point de vue, estimant nécessaire de faire confiance aux juges pour la détermination des peines ; il a ajouté que l'édiction d'une peine d'emprisonnement d'un an permettrait la comparution immédiate.

**M. Michel Rufin** a estimé qu'une loi était indispensable pour lutter contre le développement des débordements dans les stades. Après avoir rappelé que la violence avait été, dans les zones rurales, à l'origine de la disparition des bals publics, il a fait part de ses inquiétudes devant la montée de cette violence dans le sport.

**M. Lucien Lanier** a enfin interrogé le rapporteur sur les règles applicables aux audiences de comparution immédiate.

Puis, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

Après une large discussion entre **M. Jacques Larché**, président, **M. Jean-Marie Girault**, rapporteur, et **MM. Michel Dreyfus-Schmidt**, **Guy Allouche**, **Daniel Millaud**, **Charles de Cuttoli**, **François Collet**, **Bernard Laurent**, **Michel Rufin**, **Lucien Lanier**, **Luc Dejoie** et **Maurice Ulrich**, elle a adopté un amendement

à l'article premier (aménagement du dispositif pénal existant) tendant à une nouvelle rédaction du texte proposé pour l'article 42-4 de la loi du 16 juillet 1984, afin de prévoir, d'une part, que l'accès en état d'ivresse à une enceinte sportive serait puni de 25.000 francs d'amende et, d'autre part, que cet accès ou la tentative d'accès serait puni de 25.000 francs d'amende et d'un an d'emprisonnement, lorsqu'il se serait manifesté par des actes de force ou de fraude.

A l'article 2 (droit des fédérations sportives et des associations agréées de se constituer partie civile), elle a adopté un amendement visant à supprimer le droit des associations intéressées agréées de se constituer partie civile pour les infractions liées à la méconnaissance des obligations imposées à titre de peine complémentaire.

A l'article 3 (renforcement du dispositif pénal), la commission a adopté un amendement étendant le champ des peines complémentaires susceptibles d'être prononcées à l'encontre des auteurs de troubles aux hypothèses de rébellion et de violences à l'égard d'un enfant de moins de quinze ans.

Avant l'article 4, elle a adopté un amendement insérant un article additionnel afin de prévoir des peines minimales applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.

A l'article 4 (coordination avec le nouveau code pénal), elle a adopté un amendement de coordination.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements présentés par M. François Lesein au nom de la commission des affaires culturelles, saisie pour avis.

A l'article premier, elle a donné un avis favorable, sous réserve d'une harmonisation avec son propre amendement au même article, à l'amendement n° 1 tendant à une nouvelle rédaction du texte proposé pour l'article 42-4 de la loi du 16 juillet 1984 afin de punir de 25.000 francs d'amende et d'un an d'emprisonnement les personnes ayant pénétré en état d'ivresse dans une enceinte sportive et qui se

seraient également rendues coupables de violences ayant entraîné une incapacité totale de travail d'une durée inférieure ou égale à huit jours.

Au même article, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 2 précisant la rédaction du texte proposé pour l'article 42-5 de la loi du 16 juillet 1984.

Au même article, elle a également donné un avis favorable à l'amendement n° 3 tendant à étendre à l'ensemble des enceintes sportives le champ d'application du dispositif pénal proposé pour réprimer les débordements à l'occasion d'une manifestation sportive.

A l'article 2, elle a constaté que l'amendement n° 4 était satisfait par son propre amendement adopté au même article.

A l'article 3, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 5 limitant aux cas de force ou de fraude l'incrimination de la tentative d'introduire, sans motif légitime, un objet susceptible de constituer une arme dangereuse pour la sécurité publique.

Au même article, elle a émis un avis favorable à l'amendement de coordination n° 6.

Enfin, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 7 ayant pour objet de déclarer les personnes morales pénalement responsables des infractions aux dispositions relatives à la sécurité des installations sportives.

Puis la commission a examiné l'avis de **M. André Bohl** sur le **projet de loi n° 38 (1993-1994) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement** dont la commission des finances est saisie au fond.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que le projet de loi tendait à rendre à la dotation globale de fonctionnement (DGF) la vocation de péréquation qu'elle avait progressivement perdue et à simplifier un dispositif qui, au fil du temps et des modifica-

tions successives, s'était caractérisé par une complexité croissante.

Il a rappelé que, créée en 1979 et réformée à plusieurs reprises, notamment en 1985, la DGF représentait une part significative des recettes de fonctionnement des collectivités locales. Il a ainsi précisé que d'un montant de 96,2 milliards de francs en 1996 -dont 79,9 milliards au bénéfice des communes et 16,3 milliards au bénéfice des départements- ces dotations participaient à raison de 30 % aux recettes de fonctionnement des communes et de 10 % à celles des départements.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a alors fait observer que la fonction péréquatrice de la DGF apparaissait particulièrement mise en cause dans un contexte économique et budgétaire qui empêchait une progression significative des crédits qui lui étaient consacrés. Il a ainsi indiqué que les montants disponibles pour assurer une solidarité entre collectivités -une fois déduites les sommes nécessaires pour garantir à l'ensemble des communes une progression minimale de leurs ressources- se limitaient à 200 millions de francs en 1993.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs souligné qu'il fallait distinguer la détermination des masses de crédits affectés à la DGF par la loi de finances et la réforme des règles de cette même DGF qui faisait l'objet du présent projet de loi. Il a, par ailleurs, rappelé que ce projet de loi avait été renvoyé au fond à la commission des finances, et qu'il avait travaillé en étroite concertation avec son rapporteur, M. Paul Girod.

Puis, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a dressé un bref historique de la DGF, soulignant à cette occasion qu'elle avait succédé au versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) qui lui compensait la perte pour les collectivités locales d'une importante ressource fiscale indirecte : la taxe locale, remplacée par la taxe à la valeur ajoutée.

Présentant ensuite le dispositif issu de la loi du 3 janvier 1979, le rapporteur pour avis, après avoir souligné le rôle de M. Christian Bonnet dans la conception de la DGF, a fait observer que ce régime initial était caractérisé par le pragmatisme et l'efficacité.

Il a ensuite rappelé que la réforme de la DGF réalisée en 1985 avait procédé du constat de la détérioration du rythme de la progression de la DGF en raison de la conjoncture économique et du très fort émiettement de sa structure initiale du fait de la multiplication de concours particuliers.

Le rapporteur pour avis a en conséquence indiqué que la loi du 29 novembre 1985 -qui régit encore le droit en vigueur- avait poursuivi un triple objectif : assurer une prise en compte des charges liées à la population ; permettre une péréquation accrue entre les communes, garantir le maintien d'une marge de redistribution entre collectivités.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, après avoir décrit le régime actuel de la DGF des communes et groupements, des départements de Paris et de la région Ile-de-France et de l'outre-mer, a alors présenté les raisons du blocage actuel de cette dotation.

Il a rappelé, en premier lieu, que 30.770 communes avaient connu en 1993 une évolution de la DGF limitée au taux minimal garanti, soit + 2,38 %.

Il a fait valoir que cette situation obéissait à deux causes principales : d'une part, la multiplication des mesures catégorielles au profit de communes connaissant des difficultés particulières qui avait entraîné des tensions très fortes sur la masse de la DGF des communes ; d'autre part, l'extension de la DGF aux groupements de communes sans que sa masse globale prenne en compte la création de ces nouveaux établissements publics, ce qui avait entraîné une diminution du montant disponible pour la péréquation au sein de la DGF des communes.

En second lieu, le rapporteur pour avis a souligné l'effet négatif de la contraction de la progression de la masse de la DGF ainsi que l'évolution défavorable des paramètres physico-financiers pris en compte dans son calcul.

Puis, indiquant que le projet de loi se fixait un double objectif de stabilité et de solidarité, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a précisé que la nouvelle DGF s'articulerait, en premier lieu, autour d'une grande dotation forfaitaire consolidant en 1994, au niveau atteint en 1993, les composantes structurellement stables de l'ancienne DGF (dotations du tronc commun, dotation villes-centres, dotations touristiques, majoration de la dotation de compensation en faveur des petites communes rurales).

Il a noté que les variations de données physiques ou financières propres à chaque collectivité ne seraient plus prises en compte, à l'exception de l'accroissement de la population.

Précisant que cette dotation forfaitaire serait constituée sur la base des attributions perçues au titre de ces différentes composantes en 1993, le rapporteur pour avis a relevé qu'elle s'élèverait ainsi à un peu plus de 75 milliards de francs en 1994. Il a indiqué qu'à compter de 1995, la dotation forfaitaire croîtrait de nouveau selon un taux égal à la moitié de la croissance globale de la DGF.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a alors noté que l'objectif de solidarité serait mis en oeuvre à travers une nouvelle dotation dite d'aménagement du territoire qui serait consacrée aux groupements de communes à fiscalité propre, aux communes urbaines en difficulté et au soutien aux communes rurales.

Concernant en premier lieu l'intercommunalité, il a fait observer que le souci des auteurs du projet de loi était de favoriser les projets des communes ayant un véritable impact sur le développement local.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'en conséquence, la dotation affectée à l'ensemble des communautés de com-

munes serait modulée en fonction du coefficient d'intégration fiscal moyen de cette catégorie de groupements et que les mécanismes de garantie seraient limités pour les communautés de communes et pour les districts à l'intérieur de marges de fluctuation comprises entre 80 et 120 % des attributions des années précédentes.

Concernant, en second lieu, le soutien aux communes urbaines, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a précisé que le projet de loi cherchait à corriger, d'une part, certains effets de seuils constatés dans les critères d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine et, d'autre part, certaines conséquences négatives de l'application de ces critères pour des collectivités qui, connaissant une géographie locale spécifique, se trouvaient à l'écart de la dotation.

Le rapporteur pour avis a précisé qu'un indice synthétique permettrait d'intégrer l'ensemble des communes urbaines en fonction à la fois de leur richesse et de leurs charges sociales. Présentant les critères retenus pour cet indice, il a noté que leur contenu pourrait évoluer au cours du débat parlementaire.

Le rapporteur pour avis a précisé que, sur les 888 communes de plus de 10.000 habitants, 222 se trouveraient écartées de la dotation de solidarité urbaine.

Concernant, enfin, la solidarité rurale, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a indiqué que serait créée une dotation de solidarité rurale divisée en deux fractions : l'une attribuée aux bourgs-centres, l'autre versée aux communes rurales défavorisées.

Puis le rapporteur pour avis, présentant les modalités de financement de la dotation d'aménagement du territoire, a fait observer que cette nouvelle dotation serait augmentée du montant de DGF rendu disponible par le gel à leur niveau de 1993 des attributions versées aux communes au titre de la nouvelle dotation forfaitaire.

Il a précisé que la marge affectée à la solidarité résulterait du solde disponible après déduction des crédits

nécessaires à l'alimentation de la dotation des communes connaissant un accroissement de la population, de la quote-part réservée à l'outre-mer et des crédits consacrés à la DGF des groupements.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, après avoir fait observer qu'en 1994, la marge de manoeuvre disponible s'élèverait à 1,6 milliard de francs, a relevé que les sommes consacrées respectivement à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale devraient, à compter de 1995, être fixées par le comité des finances locales de telle sorte qu'aucune de ces deux dotations n'excède 55 % et ne soit inférieure à 45 % du solde disponible.

Après avoir indiqué que les communes, départements et territoires d'outre-mer bénéficieraient d'une quote-part de ces deux dotations dans des conditions plus favorables que celles résultant de leur strict poids démographique, le rapporteur pour avis a précisé que la DGF des départements ne connaîtrait pas de modification sensible de son régime, en raison de l'absence de blocages comparables à ceux constatés pour la DGF des communes.

Il a toutefois indiqué que le projet de loi prévoyait un renforcement de la solidarité au profit des départements les plus défavorisés, 25 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF devant être, en 1994, destinés à alimenter la dotation de fonctionnement minimale.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a par ailleurs relevé que le projet de loi, tirant les conséquences de la création de la première fraction de la dotation de solidarité rurale, étendait aux communes concernées le régime de déconcentration des crédits de la dotation de développement rural. Il a relevé que les communes non éligibles à la dotation de solidarité rurale et bénéficiant antérieurement d'une attribution de la dotation de développement rural se verraient octroyer en 1994 un mécanisme exceptionnel de sauvegarde.

Le rapporteur pour avis a indiqué que l'ensemble de la réforme devait être étalé sur cinq ans, un bilan devant être établi au bout de deux ans.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a alors souligné que la DGF qui, à l'origine, avait compensé la perte, par les collectivités locales, d'une importante ressource fiscale indirecte, ne saurait, en aucune manière, être considérée comme une subvention accordée par l'Etat à ces collectivités.

Situant la réforme dans le cadre du renouveau de la politique d'aménagement du territoire, il a fait observer qu'elle répondait essentiellement à la situation d'urgence créée par les très fortes tensions constatées lors de la répartition de la DGF en 1993.

Le rapporteur pour avis a, en outre, relevé les contraintes auxquelles était soumise la réforme. D'une part, il a noté qu'il ne paraissait ni possible ni souhaitable de remettre en cause dans leur principe -si ce n'est dans leurs modalités d'application- les mesures qui étaient très largement à l'origine du déclin de la fonction péréquatrice de la DGF : l'intercommunalité, l'aide aux banlieues en difficulté, la garantie de progression minimale ; d'autre part, il a rappelé le contexte économique et budgétaire difficile dans lequel elle s'inscrivait.

Puis **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, présentant des projections effectuées par la direction générale des collectivités locales, a indiqué qu'à l'échéance fixée par la réforme, la dotation forfaitaire représenterait environ 89 % de la DGF, la dotation d'aménagement du territoire s'élevant, pour sa part, à 11 milliards de francs. Il a, en outre, précisé que les dotations de groupements de communes atteindraient, suivant ces mêmes projections, 5,6 milliards de francs en 1998.

Le rapporteur pour avis, estimant que la dotation forfaitaire garantirait aux communes la nécessaire stabilité de leurs ressources de fonctionnement, a néanmoins souli-

gné qu'elle reproduirait les différentes caractéristiques des dotations existantes qu'il a brièvement rappelées.

Concernant la coopération entre les collectivités locales, il a jugé nécessaire d'encourager une intercommunalité de projet. Il a néanmoins rappelé que celle-ci devait se fonder sur la libre volonté des communes intéressées. Il a, en outre, considéré que le coefficient d'intégration fiscale pourrait, dans certains cas, rendre imparfaitement compte de la réalité.

S'agissant de la solidarité urbaine, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a considéré que le nouvel indice synthétique permettrait de remédier aux effets de seuil, en prenant mieux en compte les situations individuelles et leur évolution d'une année sur l'autre.

Concernant la solidarité rurale, il a fait état d'une simulation mettant en évidence la corrélation entre l'indice d'équipement et la taille des communes à partir des communes de plus de 10.000 habitants. Il a relevé qu'en conséquence, le projet de loi retenait, pour l'attribution de la première fraction de la dotation de solidarité rurale, les communes représentant au moins 15 % de la population cantonale ainsi que les communes chefs-lieux de canton.

**M. Jean-Marie Girault** a tout d'abord souhaité avoir des précisions sur le régime de la DGF de la région Ile-de-France.

Puis, après avoir rappelé les effets négatifs des modifications multiples de la DGF, il a souligné les conséquences financières que subiraient les collectivités qui seraient écartées de certaines dotations à la suite de la réforme et déploré l'absence de simulations individualisées par collectivité.

**M. Jean-Marie Girault**, considérant que la réforme de la DGF aurait dû être présentée à l'issue du débat en cours sur l'aménagement du territoire, a souligné que la responsabilité de l'aménagement du territoire devait reve-

nir à l'État auquel il appartenait de fixer les principes directeurs.

Relevant enfin la multiplicité des critères retenus, il a mis en garde contre le risque d'un «saupoudrage» excessif des crédits et a souligné la complexité du dispositif proposé.

**M. Christian Bonnet** a tout d'abord rappelé que la réforme tendait à dégager -à partir d'une masse disponible réduite- des crédits supplémentaires en faveur de l'intercommunalité, des villes en difficulté et des zones rurales.

Puis, soulignant la nécessité de ne pas encourager une intercommunalité artificielle, il s'est déclaré favorable au nouveau coefficient d'intégration fiscale.

Enfin, après avoir considéré que toute modification du dispositif proposé le mettrait en cause dans son principe même en raison de la multiplication des revendications particulières, il a néanmoins admis qu'une certaine complexité demeurait.

**M. Michel Rufin**, après avoir, à son tour, souligné l'extrême complexité de la DGF, a rappelé l'incompréhension des communes rurales face à l'écart de population de 1 à 2,5 retenu actuellement pour le calcul de la dotation de base.

Rappelant ensuite l'abandon total du monde rural au cours des dernières années, il s'est montré sensible à l'effort qui était entrepris en sa faveur.

En conclusion, il a noté que le projet de loi faisait naître un nouvel espoir susceptible d'éviter des disparités trop importantes entre les collectivités locales.

**M. François Blaizot**, après avoir également considéré que l'écart de population pris en compte entre les communes rurales et les communes urbaines était choquant, a craint que cet écart ne soit pas réduit à la suite de la réforme proposée. Il a estimé qu'un effort pouvait être entrepris en faveur de la ruralité sans entraîner de dépenses majeures.

**M. Pierre Lagourgue**, après avoir fait observer que les départements d'outre-mer avaient été privés de 117 millions en 1993 et souligné les effets du gel de la dotation forfaitaire en 1994 pour ces collectivités, a considéré que les charges particulières auxquelles elles devaient faire face justifiaient une correction du paramètre démographique actuellement pris en compte.

En réponse à ces observations, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, tout en ne se déclarant pas surpris des réactions suscitées par le projet de loi, a souligné que celui-ci répondait à la situation d'urgence créée par le blocage de la DGF en 1993. Il a rappelé que l'absence de toute modification prolongerait et même aggraverait les incertitudes actuelles. Il a par ailleurs rappelé que la DGF ne constituait qu'une fraction de l'ensemble des recettes des collectivités locales.

Puis, s'agissant du coefficient d'intégration fiscale, le rapporteur pour avis a considéré qu'il n'était probablement pas tout à fait satisfaisant, notamment parce que certaines communes géraient directement des services sans que cet effort soit pris en compte au titre dudit coefficient.

En ce qui concerne les simulations des effets de la réforme, il a indiqué que des simulations globales avaient été effectuées et que des simulations plus détaillées avaient pu également être réalisées pour les départements.

Rappelant que, lors de l'institution de la DGF en 1979, une simulation intégrale et individualisée par collectivité avait été présentée au Parlement, il a néanmoins fait observer que certains des critères retenus pourraient évoluer au cours du débat parlementaire, ce qui rendait plus aléatoires d'éventuelles simulations.

S'agissant ensuite de la dotation forfaitaire, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, a considéré qu'elle offrait aux collectivités locales une garantie de ressources plus sûre que le maintien du système en vigueur.

Sur une question de **M. Charles Jolibois**, il a précisé que le coefficient de population pour le calcul de la dotation forfaitaire n'avait plus d'utilité puisque celle-ci reconduisait à son niveau de 1993 la dotation de base de la DGF.

Il a également souligné que cette « cristallisation » de la situation des différentes dotations existantes serait provisoire, la réforme étant programmée pour cinq ans.

**M. Michel Rufin** a alors rappelé que la dotation de solidarité urbaine avait des effets sur l'écart entre les communes rurales et les communes urbaines, certaines villes étant très privilégiées dans ce dispositif.

**M. André Bohl, rapporteur pour avis**, abordant le problème de la ruralité, a rappelé que la répartition des crédits entre la fraction « bourgs-centres » et la fraction « communes rurales défavorisées » de la dotation de solidarité rurale serait effectuée par le comité des finances locales qui pourrait, en conséquence, moduler les crédits disponibles.

Concernant la DGF des départements d'outre-mer, il a estimé que le problème de la majoration de la population à prendre en compte nécessitait un examen plus approfondi.

S'agissant du régime de la DGF de la région d'Ile-de-France, il a précisé que cette région -seule région dans ce cas- bénéficiait, par prélèvement sur la DGF des départements, de la dotation forfaitaire et de la seconde part de la dotation de péréquation (dotation impôts ménage) et qu'elle recevait également la garantie de progression minimale dans les mêmes conditions que les départements.

**M. Bernard Laurent**, tout en admettant que le projet de loi n'était pas parfait, a souligné que l'absence de ressources disponibles ne permettait pas de donner des compensations aux collectivités locales qui seraient exclues du dispositif de péréquation. Il a en outre rappelé que la DGF ne constituait qu'une part des finances communales et

jugé que leur équilibre pouvait être mis en cause par des modifications trop nombreuses.

Enfin, **M. André Bohl, rapporteur pour avis**, faisant état de la projection ministérielle selon laquelle la hausse moyenne de DGF totale des départements concernés s'élèverait à 7,5 %, a fait valoir que la mesure de solidarité prévue par le projet de loi pour la DGF des départements aurait des effets sensibles.

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

Présidence de M. Jacques Larché, président.- Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord examiné, sur le **rapport de M. Etienne Dailly**, les amendements au **projet de loi n° 354 (1992-1993)** adopté par l'Assemblée nationale, instituant la **société par actions simplifiée**.

Elle a tout d'abord émis un avis défavorable à un amendement n° 27 présenté par M. Daniel Millaud et les membres du groupe de l'union centriste, tendant à modifier le texte proposé par l'article premier pour l'article 262-2 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, afin de fixer à 1,5 million de francs le capital minimum de la société par actions simplifiée (SAS) au lieu des trois millions de francs retenus lors de sa précédente réunion.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a fait observer qu'il n'était pas souhaitable que la SAS devienne la société anonyme de droit commun et qu'elle devait rester l'instrument de coopération intra-groupes ou inter-groupes qui avait été à l'origine de sa conception.

La commission a ensuite examiné un amendement n° 28 présenté par les mêmes auteurs, tendant à insérer un article additionnel après le texte proposé par l'article premier pour l'article 262-18 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a fait observer que cet amendement comblait partiellement une lacune du projet de loi en prévoyant que la SAS pourrait conserver ses propres titres en cas de mise en oeuvre d'une clause d'exclusion. Il a fait observer que la rédaction proposée comportait toutefois quatre inconvénients, notamment celui de se référer aux dispositions de droit commun alors que le texte sur la SAS constitue une loi spéciale dérogeant par nature au droit commun.

Il a en conséquence suggéré aux membres du groupe de l'union centriste de rectifier leur amendement en vue notamment d'y supprimer toute référence à d'autres articles de la loi de 1966.

Sous réserve de cette modification la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 28.

La commission a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Charles Jolibois**, les **amendements au projet de loi organique n° 20 (1993-1994)** adopté par l'Assemblée nationale, sur la **Cour de Justice de la République**.

A l'article premier (élection des juges de la Cour de justice de la République), la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 1 à 5 présentés par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparenté, tendant soit à prévoir l'élection des juges parlementaires à la représentation proportionnelle, soit à prévoir trois suppléants pour chaque juge à la Cour de justice de la République, soit à inscrire dans la loi organique le principe de l'établissement préalable d'une liste de candidats par les présidents des groupes selon la représentation proportionnelle.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a en effet indiqué que la commission préférerait s'en tenir au scrutin majoritaire. **M. Pierre Fauchon**, a indiqué que le groupe de l'union centriste se ralliait à cette solution.

Avant l'article 4, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 6 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste ten-

dant à transposer les règles de récusation pratiquées à l'égard des jurés en cour d'assises.

La commission a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 7 des mêmes auteurs tendant à instaurer l'obligation pour les juges parlementaires supplémentaires d'assister aux débats.

A l'article 4 (récusation des membres de la Cour de justice et de la commission d'instruction) et à l'article 5 (remplacement temporaire ou définitif des juges), la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 8, 9 et 10 présentés par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste prévoyant des coordinations avec des amendements précédemment repoussés.

A l'article 8 (greffier de la Cour de justice de la République), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 11 des mêmes auteurs tendant à introduire l'obligation de prêter serment pour le greffier de la Cour de justice.

A l'article 10 (composition de la commission d'instruction) et à l'article 11 (composition de la commission des requêtes), la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 12 et 15 des mêmes auteurs tendant à substituer le mot «élus» au mot «désignés» et aux amendements n°s 13 et 14 des mêmes auteurs tendant à substituer, pour la composition de ces deux commissions, aux membres issus de la Cour de cassation des magistrats issus des cours d'appel.

La commission a également rejeté l'amendement rédactionnel n° 16 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, à l'article 11.

A l'article 12 (recevabilité des plaintes), après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Jolibois, rapporteur**, elle a rejeté un amendement n° 17 des mêmes auteurs tendant à prévoir la faculté d'un dépôt de plainte par l'avocat de la victime, avec contreseing de cette dernière.

A l'article 14 (pouvoirs d'investigation de la commission d'enquête), elle a procédé de même à l'égard d'un amendement n° 18 des mêmes auteurs, par coordination avec sa position précédemment arrêtée sur l'amendement n° 13 à l'article 10.

A l'article 16 (pouvoirs propres du procureur général près la Cour de cassation), après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Jolibois, rapporteur**, la commission a rejeté un amendement n° 19 des mêmes auteurs, tendant à prévoir que les réquisitions du procureur général contiendraient la qualification des faits. **M. François Giacobbi** a, à l'inverse, indiqué qu'il se montrait favorable à cet amendement.

A l'article 17 (compétences de la commission d'instruction), elle a, de même, après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Jolibois, rapporteur**, émis un avis défavorable à l'amendement n° 20 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, tendant à la suppression du dernier alinéa de l'article, sur les pouvoirs propres du président de la commission d'instruction jusqu'à la première réunion de celle-ci, ainsi qu'un amendement n° 21 des mêmes auteurs, de nature rédactionnelle.

A l'article 23 (pourvoi en cassation des arrêts de la commission d'instruction), après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Jolibois, rapporteur**, elle a rejeté un amendement n° 22 des mêmes auteurs, fixant à la Cour de cassation un délai pour sa décision.

A l'article 24 (renvoi après cassation), après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois, rapporteur, et François Giacobbi**, la commission a émis un avis défavorable à un amendement n° 23 des mêmes auteurs. Elle a estimé que cet amendement, destiné à permettre à la Cour de cassation de ne pas décider le renvoi de la cause et des parties, dans certains cas, était satisfait par le texte même du projet de loi.

A l'article 32 (pourvoi en cassation des arrêts de la Cour de justice), après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois, rapporteur, et Jacques Larché, président**, elle a rejeté un amendement n° 24 des mêmes auteurs fixant la réception du dossier comme point de départ du délai imposé à la Cour de cassation pour se prononcer en cas de pourvoi.

A l'article 34 bis (élection des juges de la Haute Cour de Justice), la commission s'est déclarée défavorable aux amendements n°s 26 et 27 des mêmes auteurs reprenant pour la Haute Cour de justice les mêmes propositions que celles formulées par les amendements 2 et 3 sur la Cour de justice.

La commission s'est également déclarée défavorable à l'amendement n° 28 des mêmes auteurs tendant à supprimer la prestation de serment du greffier de la Haute Cour de justice.

La commission a émis un même avis à l'encontre de l'amendement rédactionnel n° 29 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste.

Enfin, sur les amendements n°s 30 et 31 des mêmes auteurs tendant à instaurer le pourvoi en cassation pour les décisions de la Haute Cour de justice et de sa commission d'instruction, la commission a émis un avis défavorable, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, ayant indiqué que cette proposition méconnaissait la nature non judiciaire de la Haute Cour qui, par sa composition et les faits dont elle a à connaître, à savoir la haute trahison, ne peut être soumise au contrôle de la Cour de cassation.

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

**Mardi 19 octobre 1993. - Présidence de M. Jean François-Poncet, président** - La mission, avec la commission des affaires économiques et du plan, a procédé à l'audition de **M. Pierre-Henri Paillet**, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

Le compte rendu de cette audition figure à la rubrique Affaires économiques et du plan.

## **DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

**Mardi 19 octobre 1993 - Présidence de M. Jacques Genton, président.**- La délégation a entendu **M. Pierre Cormorèche, président de l'Association permanente des chambres d'agriculture (APCA), sur les enjeux pour l'agriculture française des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).**

**M. Jacques Genton, président,** a, en introduction, rappelé les principaux aspects du pré-accord de Blair House :

- les mesures de protection à la frontière sont converties en tarifs douaniers, lesquels seront réduits de 36 % sur une période de 6 ans ;

- un accès minimum des pays tiers au marché communautaire est garanti à hauteur de 3 % au début de la période et de 5 % au bout de 6 ans ;

- les dépenses de soutien interne doivent diminuer de 20 %, les aides directes aux agriculteurs n'étant pas prises en compte dans le calcul ;

- le volume des exportations subventionnées doit diminuer de 21 % en 6 ans et les aides directes à l'exportation doivent diminuer de 36 % en 6 ans ;

- en ce qui concerne les produits de substitution aux céréales, les Etats-Unis n'ont pris aucun engagement concret, mais seulement promis des «consultations» si les importations par la Communauté de ces produits augmentaient trop vite ;

- enfin, une «clause de paix» doit empêcher les contestations au sein du GATT pendant 6 ans.

**M. Marcel Daunay** a déclaré que ce pré-accord aurait de graves conséquences non seulement sur l'agriculture, mais aussi sur les secteurs liés à celle-ci et sur l'aménagement du territoire national.

**M. Pierre Cormorèche** a tout d'abord souligné que les négociations du GATT interviennent au moment où la réforme de la PAC commence à entrer en application. Cette réforme a encadré les quatre grandes productions communautaires : le lait par le système des quotas, la viande bovine par une combinaison d'aides directes et de mesures de soutien du marché, les céréales et les oléagineux par une baisse des prix accompagnée d'aides directes compensatoires. Or le pré-accord de Blair House touche non seulement ces quatre grands secteurs, mais l'ensemble des productions qui toutes seront affectées par une réduction du soutien et une diminution des volumes exportés. Par exemple, le secteur avicole, où les exportations françaises sont en pleine expansion, sera lourdement atteint ; de même, le secteur agro-alimentaire connaîtra des difficultés. Ainsi, du fait même de sa portée générale, le pré-accord du GATT va au-delà des contraintes nées de la réforme de la PAC.

**M. Pierre Cormorèche** a ensuite souligné l'importance des dispositions concernant la tarification des prélèvements communautaires. L'actuel mécanisme mobile de protection sera remplacé par des droits de douane fixes, ne tenant compte ni de l'évolution des marchés, ni des fluctuations monétaires, et cela alors que les opérateurs américains peuvent dans une certaine mesure influencer ces deux données.

Abordant la question de l'accès au marché, **M. Pierre Cormorèche** a indiqué que la formule retenue risque d'avoir un lourd impact sur des marchés en équilibre fragile, comme ceux du maïs ou de certains fruits et légumes ; dans le cas de la viande bovine, la Communauté devra importer des viandes provenant d'Argentine ou d'Australie alors même que les excédents communautaires sont considérables.

Concluant son propos, **M. Pierre Cormorèche** a mis l'accent sur les différences structurelles entre les mécanismes de soutien aux Etats-Unis et en Europe, qui ont pour conséquence que des mesures générales, s'appliquant sans rapprochement suffisant entre ces mécanismes, ne peuvent conduire à un équilibre des concessions effectives. Il a souligné la nécessité absolue d'obtenir une véritable clause de sauvegarde contre les fluctuations excessives.

A une question de **M. Marcel Daunay** sur l'ampleur des conséquences du pré-accord sur l'économie rurale, **M. Pierre Cormorèche** a répondu que le préaccord constitue en réalité un piège, car non seulement il va remettre en cause les exportations françaises hors Communauté, mais il aura également des incidences sur les exportations vers les autres pays de la Communauté, qui représentent 70 % des exportations agricoles françaises ; en effet, la préférence communautaire sera entamée par le mécanisme de tarification, en l'absence d'une véritable clause de sauvegarde. Par exemple, dans le cas du maïs, dont le prix aux Etats-Unis est inférieur de moitié au prix communautaire, la protection qui subsistera ne suffira vraisemblablement pas à assurer la préférence communautaire.

A une question de **M. Jacques Genton, président**, concernant la réforme du régime agrimonétaire, **M. Pierre Cormorèche** a indiqué que le projet était en discussion devant le Conseil.

A une question de **M. André Jarrot** sur d'éventuelles mesures de rétorsion américaines, portant par exemple sur les normes de commercialisation, en cas d'échec des négociations, **M. Pierre Cormorèche** a répondu que le risque essentiel serait celui d'un ensemble de «panels» au sein du GATT à la demande des Etats-Unis, qui pourraient conduire à des représailles touchant principalement la France. Le Gouvernement a donc besoin d'un large accord national et d'un accord entre les Douze, afin que les Etats-Unis eux-mêmes jugent souhaitable un compromis

raisonnable permettant d'éviter un échec du cycle de négociations.

**M. Marcel Daunay** a déclaré que l'état actuel des négociations, défavorable à la Communauté, montrait que la décision de réformer la PAC avant un éventuel accord au sein du GATT avait été une erreur.

**M. Pierre Cormorèche** a déclaré, en conclusion, que le secteur agricole était aujourd'hui moins isolé dans son opposition aux accords du GATT tels qu'ils sont actuellement prévus. Il a souhaité que la solidarité communautaire évite à la France d'avoir à invoquer, le cas échéant, le compromis de Luxembourg ; puis il a réaffirmé qu'un accord équilibré supposait avant tout une véritable clause de sauvegarde face aux fluctuations excessives des prix et des monnaies.

**Jeudi 21 octobre 1993 - Présidence de M. Jacques Genton, président.**- La délégation a tout d'abord entendu **M. Christian de La Malène, membre du Parlement européen, sur l'évolution institutionnelle de la Communauté.**

**M. Yves Guéna, rapporteur,** a précisé l'objet des travaux de la délégation : il s'agit d'examiner les adaptations institutionnelles liées à l'élargissement prévisible de la Communauté à plusieurs Etats membres de l'Association Européenne de Libre Echange (AELE), ainsi que les perspectives de la conférence intergouvernementale prévue pour 1996 par le Traité de Maastricht et qui doit aborder certains aspects du fonctionnement de la Communauté.

Abordant tout d'abord la question de l'élargissement, **M. Christian de La Malène** a rappelé qu'au sommet de Lisbonne, les Douze ont exclu de procéder à des modifications institutionnelles importantes à cette occasion. Cette attitude reste dominante parmi les gouvernements. Cependant, la contradiction entre élargissement et approfondissement demeure. Historiquement, la tendance à

l'élargissement l'a emporté sur celle à l'approfondissement ; de ce fait, les structures communautaires ont peu évolué. Le Parlement européen, quant à lui, souhaiterait saisir l'occasion de l'élargissement pour obtenir une évolution institutionnelle, et pourrait être tenté d'utiliser dans ce sens son droit de veto sur l'élargissement : mais cette menace est assez peu crédible. Les pays candidats, pour leur part, sont hostiles à toute révision importante précédant leur adhésion.

Puis **M. Christian de La Malène** a estimé que le principal problème institutionnel lié à l'élargissement est celui du fonctionnement du Conseil. Le Parlement européen ne verra pas son fonctionnement substantiellement modifié ; celui de la Commission, où les votes sont très rares, ne sera pas transformé par le passage de 17 à 21 commissaires. En revanche, la minorité de blocage au sein du Conseil, qui est actuellement atteinte par l'accord de deux "grands" Etats et d'un "petit", nécessitera, si les règles actuelles sont transposées à l'identique, l'accord de deux "grands" Etats et de deux "petits". Par ailleurs, malgré le système de la "troïka", les "grands" Etats pourront être durablement éloignés en même temps des responsabilités de la présidence, alors même que celles-ci ont été accrues par le Traité de Maastricht. Ces deux phénomènes risquent d'introduire un certain déséquilibre dans le fonctionnement de la Communauté au détriment des "grands" pays. Cependant, il convient d'aborder cette question avec la plus grande prudence, compte tenu de l'extrême sensibilité des "petits" Etats dans ce domaine ; en outre, il ne faut pas exagérer la portée des règles de majorité au sein d'un Conseil où la recherche du consensus est la règle observée en pratique.

**M. Christian de La Malène** a ensuite estimé qu'une solution pour atténuer les difficultés institutionnelles d'une Communauté élargie serait de mieux appliquer le principe de subsidiarité : avec un ordre du jour moins encombré, la lourdeur du processus de décision deviendrait moins gênante. Il est vrai que le Parlement européen

contribue à la multiplication excessive des interventions de la Communauté : la cause en est qu'il n'a pas été doté d'une véritable charte lors de son élection au suffrage universel direct, et que la Communauté n'a pas réussi à définir une hiérarchie des normes.

Abordant enfin la question de la démocratisation des institutions européennes, **M. Christian de La Malène** a précisé qu'à ses yeux le Parlement européen n'est pas ressenti comme pleinement légitime par les populations. Cela tient au mode d'élection, à l'absence d'une loi électorale uniforme, aux écarts considérables de représentation et à l'état des opinions publiques. Dans ces conditions, un accroissement des pouvoirs du Parlement européen supposerait à tout le moins que l'on se rapproche préalablement du principe "un homme, une voix". Le Parlement français, par le biais du contrôle prévu à l'article 88-4 de la Constitution, pourrait contribuer à la démocratisation de la Communauté, mais cette procédure reste de portée limitée et n'est pas suffisamment utilisée. Quoi qu'il en soit, la recherche d'un fonctionnement plus démocratique des institutions apparaît comme le principal enjeu de la révision de 1996.

A deux questions de **M. Yves Guéna** portant sur les élections européennes de 1994 et sur les problèmes de l'équilibre entre "petits" et "grands" Etats, **M. Christian de La Malène** a indiqué, d'une part, que le Parlement européen attend avec impatience la ratification de l'augmentation du nombre de sièges ainsi que l'adoption des mesures concernant les conditions de vote et d'éligibilité, et, d'autre part, qu'un poids excessif des "petits" Etats pourrait nuire en particulier à la mise en oeuvre d'une politique commune efficace et crédible en matière de défense.

**M. Michel Poniatowski** a estimé qu'aucune des institutions européennes ne fonctionne convenablement aujourd'hui et que l'élargissement aggravera encore cette situation : il convient donc d'envisager un nouvel équilibre de la construction européenne, sous la forme d'une Union

où le Conseil européen jouerait le rôle essentiel sur le plan politique, tandis que les attributions de la Commission seraient réduites ; les politiques communes seraient conduites au sein de communautés sectorielles, organisées de manière plus fédérale, auxquelles les Etats pourraient soit participer pleinement, soit être associés plus ou moins étroitement, au cas par cas.

**M. Xavier de Villepin** a exprimé son inquiétude devant les risques d'une paralysie de la Communauté et a soulevé le problème des langues de travail au sein de celle-ci.

**M. Charles Metzinger** a souhaité une meilleure efficacité dans le fonctionnement de la Communauté et, après avoir relevé que l'application du principe de subsidiarité pourrait y contribuer, a souhaité des précisions sur les perspectives de mise en oeuvre de ce principe. Il a par ailleurs estimé que la multiplication de communautés sectorielles, à géométrie variable, ne constituerait pas un progrès pour la construction européenne, car l'exemple de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) montre que les tendances technocratiques seraient renforcées par une telle formule.

**M. Christian de La Malène**, en réponse à ces interventions, a apporté les précisions suivantes :

- la multiplication des langues officielles, et donc des canaux de traduction, conduit non seulement à des problèmes pratiques, mais encore à des risques d'incompréhension ; cependant, le maintien du système en vigueur est indispensable pour conserver l'adhésion des peuples. Ainsi, la nécessité politique s'oppose à la nécessité pratique.

- il existe une contradiction entre le maintien de la possibilité pour les peuples de faire des choix libres, d'une part, et les exigences liées à la mise en place d'une monnaie unique, d'autre part ; cette contradiction ne pourrait être dépassée que par le choix du fédéralisme : or, la mise en place d'un système fédéral supposerait un accord sur

une défense commune qui devient de plus en plus hypothétique à mesure que l'Europe s'élargit.

- une "Europe à la carte" ne serait viable qu'autour d'un "noyau dur", et, là encore, le problème de la défense commune resterait posé.

- un saut vers une Europe fédérale paraît éminemment problématique dans l'état actuel des opinions ; au demeurant, l'échec avéré des fédérations forcées devrait conduire à la prudence.

Enfin, en réponse aux questions posées par **MM. Yves Guéna et Xavier de Villepin, M. Christian de La Malène** a indiqué que tant la Commission que le Conseil sont aujourd'hui clairement favorables à l'adhésion des pays nordiques et de l'Autriche, ne serait-ce que pour des raisons budgétaires.

Puis la délégation a entendu, sur le même sujet, **M. Jean-Louis Bourlanges, membre du Parlement européen.**

**M. Jean-Louis Bourlanges** a tout d'abord critiqué l'idée que la réforme des institutions européennes pourrait s'effectuer après l'élargissement de la Communauté. Les fonctionnalistes estiment, en invoquant le précédent de l'Acte unique, que la Communauté s'est montrée capable de s'adapter après s'être élargie : or, ce précédent est né en réalité d'une conjonction très particulière de circonstances. D'une part, il s'est écoulé beaucoup de temps entre l'entrée de la Grande-Bretagne et du Danemark dans la Communauté et l'adoption de l'Acte unique ; d'autre part, l'idéologie libérale qui animait l'Acte unique était celle-la même qui triomphait en Grande-Bretagne et cette dernière a accepté une avancée institutionnelle pour faire passer dans la Communauté le grand vent du libéralisme ; enfin, l'Espagne et le Portugal, compte tenu de leur histoire, ont participé à la relance de la Communauté avec l'ardeur des néophytes. Au contraire, après l'adhésion en 1995 de plusieurs pays peu peuplés, aux opinions publiques réticentes, il sera extrêmement difficile d'obtenir un consen-

sus réformateur pour l'échéance de 1996. Il convient donc d'envisager de mener de front l'élargissement de la Communauté et une réforme profonde de ses institutions.

**M. Jean-Louis Bourlanges** a ensuite souligné les dangers du processus d'élargissement (que l'Allemagne souhaite, au demeurant, voir s'étendre rapidement à l'Europe centrale) en l'absence d'une réforme institutionnelle parallèle :

- l'influence de la France risque de se réduire, les pays candidats étant presque tous plutôt tournés vers la Grande-Bretagne et l'Allemagne ;

- l'efficacité des mécanismes de décision diminuera encore : il sera notamment pratiquement impossible de réunir, à 16 ou 20, l'unanimité nécessaire pour réviser les traités ;

- les candidats étant presque tous des "petits" pays, les inégalités de représentation au Conseil auront des incidences accrues, menaçant la légitimité communautaire : ainsi, dans une Communauté de 20 membres, une majorité simple d'Etats, théoriquement apte à décider dans certains cas, pourra représenter le quart à peine de la population communautaire ;

- la Commission sera plus encore menacée d'une renationalisation rampante, l'indépendance des commissaires désignés par les petits pays étant plus fragile : elle risque de ressembler à un Comité des Représentants Permanents (COREPER), où la pondération des votes ne jouerait pas ;

- l'augmentation du rôle de la présidence du Conseil, qui découle du traité de Maastricht, sera remise en cause par une rotation où les "grands" pays risquent d'être longtemps tenus à l'écart.

**M. Jean-Louis Bourlanges** a alors examiné les solutions envisageables pour faire face à ces dangers.

Une première formule serait de maintenir, malgré les adhésions, la minorité de blocage sous sa forme actuelle (23 voix) ainsi que l'unanimité lorsque celle-ci est actuelle-

ment requise par les traités : cela conduirait inéluctablement la Communauté à réduire ses ambitions pour se ramener à un grand marché, vraisemblablement sans monnaie unique ; ce serait le choix en faveur d'une "Europe espace" et non d'une "Europe puissance" ; ce serait aussi le risque d'une remise en cause de la PAC car celle-ci est une création continue qui appelle des décisions constantes.

Une autre solution serait d'introduire des correctifs au profit des "grands" pays : le nombre de leurs voix au Conseil serait augmenté, tandis que le nombre de commissaires serait réduit à une dizaine ; la présidence du Conseil serait réorganisée pour être réservée aux "grands" Etats, ou du moins pour qu'un "grand" Etat soit toujours présent dans la "troïka". Une telle formule serait cependant irréaliste, car elle se heurterait à l'opposition résolue des "petits" pays ; de plus, un affrontement sur ce thème conduirait à un isolement de la France.

Finalement, la meilleure formule serait la plus communautaire : elle consisterait à essayer de dépasser l'antagonisme entre "petits" et "grands" Etats par un renforcement de la Communauté.

S'agissant du Conseil, une nouvelle majorité qualifiée serait définie par le critère d'une majorité des Etats membres représentant la majorité des populations communautaires ; l'unanimité serait remplacée par une majorité surqualifiée permettant de prendre des décisions sauf si un quart des Etats, ou un huitième des Etats représentant un quart des populations, s'y oppose. La règle de la majorité surqualifiée devrait s'appliquer pour la révision des traités, car il n'est pas acceptable que, dans ce domaine, la volonté d'un seul Etat puisse paralyser les évolutions.

S'agissant de la Commission, l'on pourrait envisager que les commissaires, en nombre réduit, soient désignés par le président de la Commission, cette équipe recevant ensuite une investiture collective : mais cette solution

paraît peu acceptable par les "petits" Etats. Mieux vaudrait donc sans doute proposer de s'en tenir aux règles actuelles, mais en tempérant la multiplicité des commissaires par une autorité accrue du président de la Commission (désignation des commissaires sous le contrôle du Parlement européen et du Conseil européen, attribution des portefeuilles, révocation). L'égalité actuelle entre les commissaires conduit en effet à une certaine irresponsabilité : la conclusion de l'accord de Blair House eût été impossible si une hiérarchie avait existé au sein de la Commission.

Enfin, le contrôle politique sur la Commission devrait être confié au Conseil européen, car l'absence de logique majoritaire au sein du Parlement européen ne permet pas à celui-ci d'exercer réellement ce type de contrôle. Il serait même souhaitable qu'une minorité qualifiée au sein du Conseil européen suffise pour censurer la Commission, celle-ci étant investie par consensus.

L'ensemble de solutions ainsi esquissé aurait certes des inconvénients : il susciterait l'opposition des pays candidats, l'hostilité du Royaume-Uni, un malaise en Allemagne ; il impliquerait donc une crise. Cependant, pour quoi la France, qui a à perdre, du point de vue politique, dans l'élargissement de la Communauté, accepterait-elle celui-ci sans contrepartie ? De plus, si cette recherche d'une contrepartie politique appelait une crise, la France serait dans cette affaire sur une ligne communautaire, non nationaliste, et obtiendrait alors de larges sympathies.

Concluant son propos, **M. Jean-Louis Bourlanges** s'est inquiété de l'ambiguïté de l'attitude de l'Allemagne, dont certains responsables semblent privilégier le renforcement de la Communauté, d'autres son élargissement. Ces incertitudes trouvent peut-être leur source dans le fait qu'à Maastricht l'Allemagne a accepté un traité très favorable à la France, en renonçant à sa puissance monétaire, sans obtenir un renforcement véritable de l'union politique ; or, on peut estimer aujourd'hui que ce renforcement eût été en réalité de l'intérêt de la France. L'heure n'est plus à

chercher à démembrer l'Allemagne ou à la cercler d'alliances : l'approche communautaire, c'est-à-dire la mutualisation de la puissance, reste aujourd'hui la seule solution satisfaisante à la "question allemande". En conclusion, il a déclaré qu'il fallait beaucoup d'optimisme pour croire que cette approche allait l'emporter.

**M. Michel Poniatowski** a estimé que l'Allemagne, qui est en train d'étendre son influence en Europe centrale, a sans doute dépassé d'ores et déjà le stade où une véritable mutualisation de la puissance répondrait pleinement à ses intérêts.

**M. Maurice Blin** s'est inquiété du manque de clarté de la position allemande sur le lien entre élargissement et renforcement ; il s'est demandé s'il était trop tard pour accorder à l'Allemagne les contreparties institutionnelles qu'elle voulait lier à la mise en place de la monnaie unique, et si la France pouvait prendre le risque de susciter une nouvelle crise compte tenu de son relatif isolement actuel.

**M. Xavier de Villepin** a estimé que la position française est également peu claire puisque le Gouvernement a semblé souhaiter, jusqu'à ces derniers temps, lier renforcement et élargissement, et que le Président de la République a semblé adopter une position contraire lors de son voyage en Autriche. Il s'est interrogé sur les raisons de ce flottement.

**M. Yves Guéna** a estimé que, dans les conditions actuelles, la France souhaite avant tout éviter les occasions de crise.

**M. Jean-Louis Bourlanges** a indiqué que la position française a évolué dans le sens d'une circonspection croissante, mais que l'attitude adoptée en Autriche par le Président de la République s'explique peut-être par l'attitude favorable de ce pays vis-à-vis d'un renforcement institutionnel ultérieur de la Communauté.

Il a ajouté que l'Allemagne, jusqu'à sa réunification, a eu besoin de l'Europe tant pour sa réussite que pour son

statut international, mais que ce besoin est moins pesant aujourd'hui. Il a estimé que la France a mal géré l'unification allemande sur un plan symbolique et que le Traité de Maastricht, déséquilibré en défaveur de l'Allemagne, a peut-être indirectement quelque peu affaibli l'engagement communautaire de celle-ci.

**M. Jean-Louis Bourlanges** a regretté que la France n'ait pas accepté, lors de la négociation du traité, les propositions allemandes concernant le renforcement du pouvoir du Parlement européen : il était en effet possible de renforcer simultanément les pouvoirs du Parlement européen et ceux du Conseil des ministres en instaurant une véritable codécision législative ; il est vrai que la Commission, dont le rôle aurait alors été diminué, s'y opposait.

En conclusion, **M. Jean-Louis Bourlanges** a estimé que les décisions de l'opinion française au sujet de la construction européenne, évidentes lors du référendum de ratification du Traité de Maastricht, sont également un frein à une initiative française pour un renforcement de l'union politique.

**PROGRAMME DE TRAVAIL  
DES COMMISSIONS ET DÉLÉGATIONS  
POUR LA SEMAINE DU 25 AU 30 OCTOBRE 1993**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mercredi 27 octobre 1993**

Salle n° 261

*à 10 heures :*

- Examen du rapport pour avis de M. Legendre sur le projet de loi quinquennale n° 5 (1993-1994) relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

- Communication de M. Pierre Laffitte, président, sur les propositions de la mission commune d'information sur la télévision éducative.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 454 (1992-1993) présentée par M. Georges Gruillot, tendant à compléter le code de l'expropriation afin de renforcer le dispositif de protection du patrimoine historique et artistique national.

*à 17 heures :*

- Audition de M. Michel Barnier, ministre de l'environnement, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1994.

**Jeudi 28 octobre 1993**

*à 10 heures*

Salle n ° 261

- Audition de M. François Fillon, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1994.

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mercredi 27 octobre 1993**

*à 10 heures 30*

Salle n° 263

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 47 (1993-1994) relatif à la reconnaissance de la qualité des produits agricoles et alimentaires.

- Examen du rapport pour avis de M. Pierre Lacour sur le budget des Territoires d'Outre-mer.

- Examen du rapport pour avis de M. Louis Minetti sur le budget de la consommation et de la concurrence.

**Jeudi 28 octobre 1993**

Salle n° 263

- Auditions sur le projet de loi de finances pour 1994 :

*à 14 heures 30 :*

- M. Gérard Longuet, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur.

*à 16 heures 30 :*

- M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme.

### **Commission des Affaires étrangères**

**Mercredi 27 octobre 1993**

Salle n° 216

*à 10 heures :*

- Audition de l'Amiral Alain Coatanéa, chef d'état-major de la Marine,

- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat au sein de la commission de la République française pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

*à 15 heures :*

Audition de l'Amiral Jacques Lanxade, chef d'état-major des Armées.

**Jeudi 28 octobre 1993**

*à 15 heures*

Salle n° 216

Audition de M. Jean-Bernard Mérimée, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies.

**Commission des Affaires sociales**

**Mardi 26 octobre 1993**

*à 9 heures*

Salle n° 213

- Examen des amendements au projet de loi n° 14 (1993-1994) relatif à la santé publique et à la protection sociale (rapporteur : M. Claude Huriet).

- Nomination de rapporteurs sur les propositions de loi suivantes :

. n° 12 (1993-1994), tendant à modifier la loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme ;

. n° 28 (1993-1994), relative à l'attribution des logements par les organismes d'habitation à loyer modéré.

- Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat pour siéger au sein du conseil d'administration de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

**Mercredi 27 octobre 1993**

*à 9 heures et, éventuellement, 15 heures*

Salle n° 213

- Examen en première lecture du rapport de MM. Louis Souvet et Jean Madelain sur le projet de loi quinquennale n° 5 (1993-1994), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

**Commission des Finances, du Contrôle budgétaire  
et des Comptes économiques de la Nation**

**Mardi 26 octobre 1993**

Salle de la commission

*à 16 heures 15 :*

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994**

- Audition de M. Hervé de Charette, ministre du logement, sur le projet de budget de son département ministériel.

- Examen du rapport sur les crédits des Services du Premier ministre : II.- Secrétariat général de la Défense nationale (M. Louis Perrein, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les budgets annexes de la Légion d'Honneur et de l'Ordre de la Libération (M. Louis Perrein, rapporteur spécial).

à 18 heures :

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994**

- Audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre du Budget, porte parole du Gouvernement, sur le projet de loi n° 536 (A.N., 10ème législature) de finances pour 1994.

**Mercredi 27 octobre 1993**

*à 9 heures 30*

Salle de la commission

- Examen des amendements au projet de loi n° 38 (1993-1994) portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts (M. Paul Girod, rapporteur).

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994**

- Examen des rapports sur les crédits de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

I.- Enseignement supérieur (M. Jean Clouet, rapporteur spécial);

II.- Recherche (M. Jacques Valade, rapporteur spécial).

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 81 (1992-1993) portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales.

**Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale**

**Mercredi 27 octobre 1993**

Salle de la Commission

- Auditions sur le projet de loi n° 66 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, relatif au corps humain (rapporteur : M. Guy Cabanel) :

*à 9 heures 30 :*

. Mme Michelle Gobert, professeur à l'Université de Paris II, membre du Comité consultatif national d'éthique.

*à 10 heures 15 :*

. M. Robert Laplane, président de l'Académie de médecine et M. Claude Laroche, membre de l'Académie de médecine.

- Nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

. projet de loi constitutionnelle relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;

. sous réserve de leur adoption en Conseil des ministres et de leur dépôt sur le bureau du Sénat :

- projet de loi relatif au renouvellement des conseils généraux ;

- projet de loi portant diverses dispositions en matière de droit pénal et de procédure pénale ;

. proposition de loi n° 29 (1993-1994) présentée par M. Pierre Vallon, tendant à rendre incompressible la peine prononcée à l'encontre des auteurs de crimes perpétrés contre des enfants, des personnes âgées ou des agents de la force publique ;

. proposition de loi n° 31 (1993-1994), présentée par M. Christian Bonnet, relative aux crimes et délits contre les mineurs ;

. proposition de résolution n° 41 (1993-1994), présentée par MM. Marcel Lucotte, Maurice Blin, Josselin de Rohan et Ernest Cartigny, tendant à modifier l'article 49, alinéa 6, du Règlement du Sénat.

- Examen du rapport de M. Guy Allouche sur le projet de loi n° 387 (1991-1992) relatif à la colombophilie.

- Eventuellement, examen du rapport sur la proposition de résolution n° 41 (1993-1994).

**Délégation du Sénat pour les Communautés européennes**

**Mardi 26 octobre 1993**

*à 17 heures*

Salle n° 216

- Audition de M. Christian Ligeard, ancien chef du bureau Céréales et Oléagineux au ministère de l'agriculture, conseiller au Cabinet de M. Jean Puech, ministre de l'agriculture et de la pêche, sur les enjeux pour l'agriculture française des négociations du GATT.

- Echanges de vues sur le dépôt de propositions de résolution dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.