

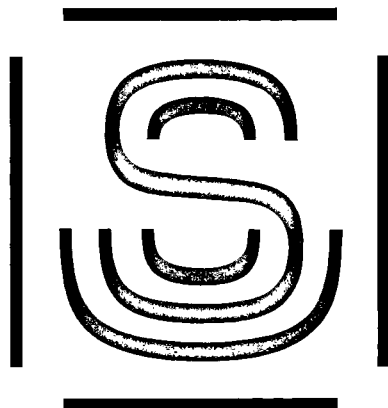
LE SENAT

ISSN 1240 8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 2 - SAMEDI 15 OCTOBRE 1994

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE 1994-1995



SOMMAIRE

Affaires culturelles	207
Affaires économiques	217
Affaires étrangères	245
Affaires sociales	259
Finances	263
Lois	285
Commission spéciale « Aménagement du Territoire »	321
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	407
Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques	421
Programme de travail pour la semaine du 17 au 21 octobre 1994	423

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires culturelles	
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports	207
• <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (16 mars - 15 septembre 1994)</i>	
- Communication du président.....	215
Affaires économiques	
• <i>Nomination de rapporteur.....</i>	217
• <i>Environnement - Protection de l'environnement (Pjl n° 462)</i>	
- Examen des amendements	224-234
• <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (16 mars - 15 septembre 1994)</i>	
- Communication du président.....	217
• <i>Résolutions européennes - Accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique concernant les marchés publics (Ppr n° 621 - n° E-277)</i>	
- Examen du rapport.....	226
Affaires étrangères	
• <i>Traité France- République d'Estonie - Entente, amitié et coopération (Pjl n° 613)</i>	
- Examen du rapport.....	245

• <i>Traité France- République de Lettonie - Entente, amitié et coopération (Pjl n° 614)</i>	
- Examen du rapport.....	245
• <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (16 mars - 15 septembre 1994)</i>	
- Communication du président.....	248
• <i>Mission d'information</i>	
- Echange de vues	248
• <i>Audition de M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense</i>	249

Affaires sociales

• <i>Nomination de rapporteur</i>	259
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- Nomination des rapporteurs pour avis.....	259
• <i>Démographie - Conférence internationale sur la population et le développement</i>	
- Audition de M. Gérard Moreau, directeur de la population et des migrations	260

Finances

• <i>Nomination de rapporteurs</i>	263
• <i>Economie et Union monétaire européenne</i>	
- Audition de M. Hans Tietmeyer, président de la Bundesbank.....	263
• <i>Banque de France</i>	
- Audition de M. Jean-Claude Trichet, gouverneur de la Banque de France.....	266
• <i>Justice - Loi de programmation relative à la justice (Pjl n° 586)</i>	
- Examen du rapport pour avis.....	266

	Pages
• <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (16 mars - 15 septembre 1994)</i>	
- Communication du président.....	269
• <i>Espace</i>	
- Audition de M. Louis Gallois, président-directeur général d'Aérospatiale	270
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- Examen des rapports spéciaux :	
Budget des services du Premier ministre	
I - Services généraux	275
II - Secrétariat général de la défense nationale.....	277
• <i>Résolutions européennes - Recommandation du Conseil visant à mettre un terme à la situation de déficit public excessif en France (Ppr n°s 18 et 27 - n° E-305)</i>	
- Examen du rapport.....	279

Lois

• <i>Nomination de rapporteurs</i>	285
• <i>Mission d'information sur le respect et la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction</i>	
- Désignation des membres	285
• <i>Justice - Statut de la magistrature (Pjlo n° 585), Loi de programme relative à la justice (Pjl n° 586), Organisation des juridictions et procédure civile, pénale et administrative (Pjl n° 594)</i>	
- Présentation générale du rapport.....	285
• <i>Justice - Loi de programme relative à la justice (Pjl n° 586)</i>	
- Communication de M. Germain Authié, rapporteur pour avis des crédits affectés à l'administration centrale et aux services judiciaires.....	289
- Communication de M. Guy Cabanel, rapporteur pour avis des crédits affectés à l'administration pénitentiaire	290
- Communication de M. Michel Rufin, rapporteur pour avis des crédits affectés à la protection judiciaire de la jeunesse.....	292
- Examen du rapport.....	315

	Pages
• <i>Justice - Statut de la magistrature (Pjlo n° 585)</i>	
- Examen du rapport.....	296
• <i>Justice - Organisation des juridictions et procédure civile, pénale et administrative (Pjl n° 594)</i>	
- Examen du rapport.....	303-316

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

• <i>Auditions :</i>	
- M. Martin Malvy, président de l'Association des petites villes de France.....	321
- M. François Fillon, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	327
- MM. Jean Briane, Jean-Pierre Worms, Dominique Parthenay et Mme Claude du Granrut, représentants du Centre de rencontres et d'initiatives pour le développement local (CRIDEL).....	334
- M. Jean-Pierre Fourcade, président du Comité des finances locales.....	338
- M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.....	348
- M. Jean-Pierre Boisivon, directeur général du groupe Essec.....	355
- MM. Jean-Marie Rausch, président, et François Trucy, vice-président, de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF).....	361
- M. Pierre Troussel, président de l'Assemblée permanente des présidents de conseils économiques et sociaux régionaux (APCESR).....	368
- M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme.....	373
- MM. Henri Collard et René Beaumont, vice-présidents de l'Assemblée des présidents de conseils généraux (APCG).....	377

	Pages
- M. Jacques Oudin, vice-président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL)	386
- MM. Yvon Bourges et Jacques Valade, représentants de l'Association nationale des élus régionaux (ANER).....	389
- M. François Paour, président, et M. Pierre-Yves Collombat, de la Fédération nationale des maires ruraux	393
- MM. Antoine Herth, secrétaire général, et Daniel Prieur, secrétaire général adjoint, du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA)	398
- M. François Idrac, délégué interministériel à la ville	402

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

• <i>Union européenne - Réforme institutionnelle</i>	
- Echange de vues sur les propositions formulées par le CDU-CSU	407
- Communication de M. Daniel Millaud	419
• <i>Résolutions européennes - Propositions d'actes communautaires</i>	
- Modalités d'application de l'article 88-4 de la Constitution - Circulaire du Premier ministre du 19 juillet 1994	413
• <i>Déficit public français (n° E-305)</i>	
- Communication de M. Xavier de Villepin	416

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

• <i>Renouvellement du Bureau</i>	421
• <i>Recherche scientifique</i>	
- Désignation d'un candidat pour suivre les travaux de la Commission européenne	421
• <i>Technologies de transmission de données</i>	
- Communication du rapporteur	421

Programme de travail des commissions et délégation pour la semaine du 17 au 21 octobre 1994	423
--	------------

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 11 octobre 1994- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a entendu **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports, sur le projet de budget de son département pour 1995.**

En introduction à son exposé, le ministre a retracé les grandes lignes de son action en 1994, et les conditions dans lesquelles avaient été tenus les engagements qu'elle avait pris lors de son entrée en fonction.

Elle s'est félicité, à cet égard, d'avoir pu respecter le calendrier pour le choix du projet du grand stade ; réduire les frais de loyer des locaux du ministère ; engager une politique vigoureuse de formation aux métiers du sport ; éviter, lors de l'organisation des jeux de la francophonie, les dépassements de crédits fréquemment constatés lors de l'accueil de manifestations sportives internationales ; honorer, enfin, à hauteur de 15,8 MF, certains des engagements pris au nom de l'Etat dans les années antérieures.

Après 1994, «année des engagements tenus», 1995 devrait permettre la consolidation des politiques redéfinies en faveur de la jeunesse et du sport pour tous : **Mme Michèle Alliot-Marie** a souligné à cet égard qu'une loi de finances rectificative pourrait venir compléter la loi de finances initiale pour assurer le financement des mesures que le Gouvernement prendra à l'issue de son examen des propositions du comité pour la consultation des jeunes.

En ce qui concerne la loi de finances pour 1995, les crédits de la jeunesse et des sports s'élèveront à 2,781 milliards de francs, soit une augmentation de 57,16 MF (+2,1%) par rapport aux crédits de la loi de finances pour

1994, compte non tenu de certaines mesures non reconductibles.

Les crédits seront répartis en fonction de deux priorités : mieux utiliser les moyens disponibles et concourir à la mise en œuvre des grandes priorités de l'action nationale.

Une meilleure utilisation des moyens permettra, en dépit de l'apparente stabilité globale des crédits, de conforter les moyens d'action du ministère et de mieux répondre aux besoins du terrain.

Ainsi, les dépenses ordinaires progresseront-elles de 37,5 MF. Pour les dépenses en capital, si les crédits de paiement, augmentés en 1994 par des crédits non reconductibles, sont en baisse de 38,7 MF, les autorisations de programme augmentent quant à elles de 50% de loi de finances à loi de finances.

En ce qui concerne les moyens des services, la réduction des dépenses de loyers -10,3 MF- permettra d'augmenter de 3,8 % les crédits des services déconcentrés et de 7,1 % les crédits disponibles affectés aux établissements publics. Elle permettra aussi, conformément à un engagement pris l'an dernier, d'assurer la première année de fonctionnement du Centre régional d'éducation physique et sportive d'Ajaccio. En ce qui concerne les moyens en personnel -qui représentent 52% des dépenses du ministère et croissent de 3%- le ministre a souligné que, pour la première fois depuis 1989, aucune suppression d'emploi n'était prévue, et que 789 emplois bénéficieraient de mesures de revalorisation.

Les crédits d'intervention du Titre IV s'élèveront à 963,5 MF, en hausse de 0,3 % par rapport au budget voté et de 3,7 % par rapport aux crédits disponibles en 1994, les crédits consacrés à la jeunesse augmentant de 2,1% et ceux consacrés au sport de 5,8 %.

Le souci de mieux répondre aux besoins du terrain se traduira par une augmentation de la part des crédits déconcentrés, qui devraient dépasser 50% du total, et par l'affectation à la part régionale de 58 % des dépenses de

fonctionnement du fonds national pour le développement du sport (FNDS). La globalisation des crédits déconcentrés facilitera aussi la réponse aux besoins très divers exprimés par les responsables locaux.

Les projets locaux d'animation jeunesse (PLAJ), dotés en 1994 de 60 MF, se verront affecter, en 1995, 61,5 MF, un effort particulier étant consenti en direction des communes rurales, l'objectif étant de conclure 2.500 conventions. Les projets locaux d'animation sportive (PLAS) bénéficieront quant à eux de 63 MF pour le financement de 1.500 projets. Enfin, les contrats pour l'aménagement des rythmes de vie de l'enfant et du jeune seront dotés en 1995 de 207,5 MF de crédits, et l'accent sera mis sur la politique tendant à assurer des demi-journées d'activités sportives à l'école, dont le développement risque cependant d'être freiné par celui de la «semaine de quatre jours».

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports, a ensuite analysé la participation du ministère de la jeunesse et des sports à la réalisation des grandes priorités nationales, qu'elle a détaillée sous trois rubriques :

- la création d'emploi et la recherche de nouvelles formes d'emploi : compte tenu de l'attrait du sport pour les jeunes, l'activité professionnelle dans ce secteur ou dans les secteurs qui s'y rattachent, tels la réalisation et l'entretien d'équipements sportifs, est perçue comme spécialement valorisante et est donc un «gisement d'emplois» qu'il importe de développer.

Mme Michèle Alliot-Marie s'est à cet égard félicitée du succès des incitations mises en place en 1994 dans certains départements pour favoriser le développement d'emplois et de formations en alternance dans ce domaine: l'objectif de 10.000 contrats a en effet été dépassé, puisque 11.250 contrats -contrats emploi solidarité, contrats de qualification ou contrats d'apprentissage- ont été signés. En 1995, la généralisation de ces incitations devrait per-

mettre d'améliorer considérablement ce résultat. La généralisation de la formule «profession-sports», qui permet de multiplier les emplois d'animateurs, l'utilisation des postes du fonds de coopération de jeunesse et d'éducation populaire (FONJEP), la rénovation des formations participent aussi à cet objectif de développement de l'emploi sportif.

Le ministère de la jeunesse et des sports contribue aussi à la réalisation des objectifs de cohésion sociale et d'épanouissement personnel. Le ministre a affirmé son intention de mieux adapter le réseau «information-jeunesse» -auquel s'adressent plus de 4,5 millions de jeunes par an- aux attentes et aux besoins de son public, et de rechercher les moyens de soutenir la vie associative, en particulier les toutes petites associations qui, dans les quartiers, les immeubles, ou en zone rurale, jouent souvent un rôle irremplaçable. La réalisation de ces objectifs passe aussi par la politique du sport, qu'il s'agisse du sport pour tous, du sport de haut niveau dont les valeurs doivent être préservées, du statut des athlètes de haut-niveau, qu'il faut aider dans l'ensemble des aspects de leur vie sportive et personnelle.

Enfin, la politique de la jeunesse et des sports doit aussi participer à la politique d'aménagement du territoire : c'est dans cet esprit que seront poursuivies et développées les actions en faveur des petits clubs, du milieu rural, des quartiers urbains défavorisés, et que seront utilisés les crédits d'investissement et de subventions d'investissement du ministère.

Un débat a suivi l'exposé du ministre.

M. François Lesein, rapporteur pour avis du budget de la jeunesse et des sports, après s'être inquiété de la stagnation des crédits d'intervention et de la baisse des crédits de paiement, et avoir souligné la nécessité de développer la formation et les emplois sportifs, a interrogé le ministre sur le financement de la coupe du monde de football et sur la participation à ce financement

du Fonds national pour le développement du sport (FNDS), sur le partage des compétences entre les ministères de la ville et de la jeunesse et des sports en matière de gestion des équipements sportifs de proximité, sur le financement des mesures prises à la suite de la consultation des jeunes, sur l'avenir du fonds tabac, sur l'insuffisance persistante des ressources du FNDS, et sur l'application des dispositions de la loi sur le sport du 10 juillet 1992 relatives à l'audiovisuel et à la sécurité des installations provisoires.

M. James Bordas a soulevé le problème des charges sociales qui font obstacle à l'emploi des bénévoles par les collectivités locales, et celui de l'amenuisement de la participation de l'Etat aux contrats d'aménagement du temps de l'enfant et du jeune (CATE).

M. Ivan Renar, notant que le budget de la jeunesse et des sports ne répondait «ni aux attentes, ni aux besoins», s'est associé aux questions de M. François Lesein sur l'insuffisance des ressources du FNDS et sur la participation du fonds au financement de la coupe du monde de football, participation qui ne correspond pas à sa mission. Il a également interrogé Mme Michèle Alliot-Marie sur le financement des «57 propositions» retenues par le comité pour la consultation des jeunes, sur l'insuffisance du sport à l'école, et sur le retard dans le versement des subventions aux associations de jeunesse et d'éducation populaire, qui leur occasionne d'importants frais financiers.

M. Jean-Louis Carrère a félicité le ministre pour la présentation de son budget, tout en regrettant d'y voir une illustration de l'adage selon lequel «la façon de donner vaut mieux que ce que l'on donne». Il a posé des questions sur l'utilisation des crédits pour 1994, sur les engagements antérieurs tenus par le ministre, sur l'incidence de la «semaine de 4 jours» sur les activités sportives et les rythmes des enfants, sur le financement du «grand stade» et de la coupe du monde de football et sur l'importance des crédits qui pourraient être consacrés en loi de finances rectificative aux mesures en faveur des jeunes.

M. André Maman a demandé si le ministère de la jeunesse et des sports pouvait soutenir les activités sportives organisées par les français de l'étranger dans le cadre des établissements d'enseignement français à l'étranger ou d'associations sportives.

M. Adrien Gouteyron, félicitant le ministre pour la clarté de son exposé, a souhaité que le ministère de la jeunesse et des sports puisse faire «entendre sa voix» dans le débat sur la «semaine de quatre jours». Il a également demandé des précisions sur les moyens des PLAJ et sur l'emploi des postes FONJEP.

M. Maurice Schumann, président, s'associant aux propos de M. François Lesein, a voulu connaître les raisons de la non parution des décrets d'application des dispositions audiovisuelles de la loi de juillet 1992, et a considéré que l'affectation des ressources du FNDS à des opérations de prestige paraissait peu conforme aux intentions qui avaient présidé à la création du fonds.

Dans ses réponses aux intervenants, **Mme Michèle Alliot-Marie** a notamment apporté les précisions suivantes :

- le financement de la coupe du monde de football sera étalé sur trois ans. Le projet de budget prévoit d'y consacrer 40 millions de francs, auxquels s'ajouteront, sur le FNDS, 95 millions de francs de crédits de fonctionnement -qui seront affectés à la société d'économie mixte constituée pour assurer le financement du grand stade- et 75 millions de francs affectés à l'aménagement des stades de province. Ces crédits ne suffiront pas pour assurer la tranche 1995 du financement du grand stade, ils devront donc être complétés par des crédits de 200 millions de francs qui seront inscrits en loi de finances rectificative. En ce qui concerne la participation du FNDS, elle paraît tout à fait conforme à sa mission pour ce qui est du financement des travaux réalisés dans les stades de province. Pour le grand stade, la solution d'un fonds spécial aurait pu être envisagée, mais la participation du FNDS n'est

pas «inconvenante» dans son principe, parce que le grand stade contribuera à développer l'image du sport, et la pratique de plusieurs sports, et parce que sa réalisation était réclamée depuis longtemps par le mouvement sportif. En revanche, il aurait sans doute été souhaitable que les ressources du fonds soient augmentées pour tenir compte du montant de cette participation ;

- certains crédits de la jeunesse et des sports -qui représentent environ 200 millions de francs- sont désormais inscrits au budget de la ville. Mais, sur le terrain, ces crédits sont en fait utilisés par les agents de la jeunesse et des sports, ce qui garantit une parfaite cohérence dans leur emploi, en particulier pour le financement des équipements de proximité ;

- les propositions du comité pour la consultation des jeunes, composé de personnalités indépendantes, n'engagent pas le Gouvernement. Le comité a transmis 57 propositions au Gouvernement, et les ministres intéressés ont été chargés, sous la coordination du ministère de la jeunesse et des sports de faire des propositions pour la fin octobre. Si les mesures retenues nécessitent un financement, celui-ci sera prévu par une loi de finances rectificative. Le projet de loi de finances ne prend en effet pas en compte l'impact financier de mesures qui n'étaient pas prises lors de son élaboration : si des actions nouvelles sont décidées, il faudra dégager de nouveaux moyens financiers ;

- les 200 millions consommés cette année au titre du fonds tabac correspondaient à des crédits non utilisés antérieurement et non à de nouvelles dotations. En ce qui concerne les aides aux sports mécaniques, il convient de se demander s'il ne faudrait pas distinguer entre les aides aux sportifs et aux écuries et les aides aux constructeurs, qui devraient logiquement relever du ministère de l'industrie ;

- une application stricte et immédiate des dispositions sur la sécurité de la loi de juillet 1992 aurait conduit à fer-

mer tous les stades : il faut tenir compte des délais de réalisation des aménagements nécessaires tout en veillant à appliquer toutes les mesures qui peuvent déjà l'être, par exemple la suppression des places debout ;

- le prélèvement sur les recettes des jeux bénéficiant au FNDS devrait rapporter cette année au fonds 740 MF au lieu des 850 MF escomptés : il faudrait donc que soient tenus les engagements pris pour compléter les recettes, et on peut également se poser la question de la révision du taux du prélèvement. Quant à la contribution du fonds à l'accueil de manifestations sportives internationales, elle est tout à fait normale : ce qui ne l'est pas, c'est la mise à la charge du fonds des dépassements des budgets prévus. L'expérience des jeux de la francophonie montre d'ailleurs que les dépassements ne sont pas une fatalité.

- tous les ministres souhaiteraient disposer de crédits plus importants mais il faut contenir les dépenses publiques dans des limites raisonnables et chacun doit participer à cet effort commun ;

- l'emploi des bénévoles sera largement facilité par l'accord intervenu avec le ministère des affaires sociales, qui permet d'exonérer de déclaration et de cotisations sociales les indemnités ou les remboursements de frais accordés aux bénévoles, à hauteur de 2.000 F par mois environ ;

- la diminution de la participation de l'Etat aux CATE tient à leur très important développement, qui a été plus rapide que l'évolution des crédits ;

- l'action du ministère en faveur du développement du sport à l'école passe notamment par les accords conclus avec les communes et les établissements pour regrouper et compléter les heures d'éducation physique afin de permettre l'organisation de séances de 2 h 1/2 ou de 2 heures permettant une véritable pratique sportive. En ce qui concerne la « semaine de quatre jours », il importe de savoir si elle correspond à une demande réelle sur le terrain, et le

ministre de la jeunesse et des sports entend bien ne pas être absent de ce débat ;

- le versement des subventions aux associations a effectivement été retardé cette année par l'informatisation de la procédure mais aussi par le gel de certains crédits pendant plusieurs mois ;

- certains engagements pris par l'Etat lors des dix dernières années n'ont pas été honorés, et l'effort entrepris cette année devrait être poursuivi sur trois ou quatre ans pour tenir ces engagements ;

- il serait souhaitable que des conseillers à la jeunesse et aux sports soient présents dans les grandes ambassades. Les crédits d'action internationale du ministère, et ceux consacrés aux relations internationales par les fédérations sportives, devraient permettre d'aider les associations sportives des Français de l'étranger à réaliser certains projets ;

- des projets de décrets d'application des dispositions audiovisuelles de la loi de 1992 ont été préparés mais leur publication ne paraît pas indispensable compte tenu de l'application du «code de bonne conduite» élaboré par les parties intéressées.

Au cours de la même réunion, le **président Maurice Schumann** a fait à la commission une **communication sur l'application des lois**. Il a axé son propos sur le problème général des retards dans la parution des textes d'application, et sur l'application des dispositions législatives résultant d'amendements parlementaires. Sur le premier point, il a noté qu'une amélioration générale de la situation laissait subsister des retards inexplicables et que, dans certains cas, des retards de quelques mois suffisaient à créer de réels problèmes : il a cité à cet égard le décret portant approbation des statuts de la chaîne d'accès à la connaissance (article 2 de la loi n° 94-88 du 1er janvier 1994) qui n'est toujours pas paru alors que la chaîne doit commencer d'émettre en décembre prochain. Il a également noté, en prenant comme exemple le décret relatif à

l'aide aux salles de cinéma (art. 7 et 8 de la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992) et celui relatif à la chronologie des médias (article 10 de la loi n° 94-88 du 1er février 1994), que des problèmes de droit communautaire contribuaient souvent à retarder la parution des textes d'application. En ce qui concerne l'application des dispositions résultant d'amendement parlementaire, il est revenu sur les dispositions audiovisuelles de la loi n° 92-652 du 13 juillet 1992, à la rédaction desquelles M. François Lesein, rapporteur de la commission, avait pris une part essentielle, et a jugé peu satisfaisantes les raisons invoquées par le ministre de la jeunesse et des sports pour expliquer leur non parution. Soulignant que bien que le Parlement soit juridiquement désarmé pour imposer la parution des textes d'application des lois, la vigilance des rapporteurs pouvait contribuer à vaincre la résistance passive parfois opposée à la volonté du législateur, il a incité les rapporteurs de la commission à attirer l'attention des ministres, à l'occasion du prochain débat budgétaire, sur le défaut de parution de certains textes réglementaires.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 11 octobre 1994 - Présidence de M. Robert Laucournet, vice-président. - La commission a procédé à l'**examen des amendements au projet de loi n° 462 (1993-1994)** relatif au renforcement de la **protection de l'environnement.**

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a tout d'abord soumis à la commission plusieurs rectifications aux amendements qu'elle avait adoptés au cours de sa précédente réunion du 5 octobre dernier.

A l'article premier, la commission a adopté une nouvelle rédaction de son amendement n° 19.

A l'article 7, elle a retenu une nouvelle rédaction de son amendement n° 35, après l'intervention de **M. Jean-Paul Emin.**

A l'article 8, elle a rectifié son amendement n° 36.

Aux articles 10 et 11, la commission a décidé de procéder par voie de sous-amendements aux amendements n° 2 et 3 de la commission des lois. Elle a adopté, en ce sens, trois sous-amendements à l'amendement n° 2 et un sous-amendement à l'amendement n° 3.

Après l'article 43, elle a adopté une nouvelle rédaction de son amendement n° 76 et un nouvel amendement de coordination insérant un article additionnel.

Puis, la commission a procédé à l'examen des autres amendements.

Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 1 présenté par MM. Philippe François, Désiré Debavelaere, Jacques Machet, Alain Pluchet, Henri de Raincourt et Michel Souplet, après l'intervention de **M. Michel Souplet**, et un avis défavorable à l'amendement n° 144 présenté par les membres du groupe communiste et appa-

renté qui insèrent des articles additionnels avant l'article premier.

A l'article premier, elle a donné un avis défavorable, après l'intervention de **M. Michel Souplet**, à l'amendement n° 169 de M. Alain Vasselle, ainsi qu'aux amendements n°s 271 et 272 présentés par M. Philippe Richert et 170, 171 et 173 présentés par M. Alain Vasselle.

Elle a considéré satisfait l'amendement n° 78 rectifié présenté par MM. Jean Faure, Jean Boyer, Roger Besse, Gérard César, Louis Althapé, Auguste Cazalet et Charles Descours et s'est prononcée contre l'amendement n° 79 rectifié des mêmes auteurs.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 145 des membres du groupe communiste et apparenté.

Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 172 présenté par M. Alain Vasselle.

Sur l'amendement n° 211 présenté par les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, la commission a donné un avis favorable, sous réserve d'importantes rectifications. Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 212 des mêmes auteurs.

Avant l'article 2, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 146 présenté par les membres du groupe communiste et apparenté modifiant l'intitulé du chapitre premier du titre premier et à l'amendement n° 174 présenté par M. Alain Vasselle ayant le même objet.

A l'article 2, la commission s'est déclarée favorable à l'amendement n° 80 rectifié présenté par MM. Jean Faure, Jean Boyer, Roger Besse, Gérard César, Louis Althapé, Auguste Cazalet et Charles Descours.

Elle a rejeté les amendements n°s 199, 147, 148 et 198 présentés par les membres du groupe communiste et apparenté, ainsi que les amendements n°s 213, 214, 215, 216 et 218 présentés par les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, après les interventions de **MM. Jacques Bellanger et Louis de Catuelan**.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 175 présenté par M. Alain Vasselle.

Elle a estimé satisfaits les amendements n° 149 présenté par les membres du groupe communiste et apparenté et 217 présenté par les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 81 rectifié et 82 rectifié présentés par MM. Jean Faure, Jean Boyer, Roger Besse, Gérard César, Louis Althapé, Auguste Cazalet et Charles Descours, ainsi qu'au sous-amendement n° 268 présenté par MM. Joseph Ostermann et Jacques de Menou, après les interventions de **MM. Jean-Paul Emin, Alain Pluchet et Jacques Bellanger.**

La commission a rejeté l'amendement n° 210 présenté par M. Louis Perrein visant à insérer un article additionnel après l'article 2.

A l'article 3, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 137 présenté par les membres du groupe du rassemblement pour la République.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 219 et 220 présentés par les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, ainsi qu'à l'amendement n° 121 présenté par M. François Giacobbi et aux amendements n° 237, 201 et 200 présentés par les membres du groupe communiste et apparenté. Elle a estimé satisfaits les amendements n° 122 et 123 présentés par M. François Giacobbi et s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 221 présenté par les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés.

A l'article 4, la commission a estimé satisfait l'amendement n° 124 présenté par M. François Giacobbi et elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 125 du même auteur, ainsi qu'à l'amendement n° 202 présenté par les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 203 présenté par les membres du groupe communiste et apparenté insérant un article additionnel après l'article 4.

A l'article 5, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 176 et 177 présentés par M. Alain Vasselle, ainsi qu'à l'amendement n° 269 présenté par M. Jean-Paul Hammann. Elle a estimé satisfait l'amendement n° 134 présenté par M. François Giacobbi.

A l'article 6, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 135 présenté par M. François Giacobbi.

A l'article 7, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 178 et 179 présentés par M. Alain Vasselle, 150, 205 et 151 présentés par les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a estimé satisfait l'amendement n° 256 présenté par Mme Janine Bardou, MM. Roger Besse, Luc Dejoie, Jean Delaneau et plusieurs de leurs collègues, ainsi que les amendements n°s 83 rectifié, 84 rectifié et 86 rectifié présentés par MM. Jean Faure, Jean Boyer, Roger Besse, Gérard César, Louis Althapé, Auguste Cazalet et Charles Descours, l'amendement n° 204 présenté par les membres du groupe communiste et apparenté, 85 présenté par M. André Egu, 222 présenté par les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, 131 présenté par M. Raymond Soucaret, 180 présenté par M. Alain Vasselle.

Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat, après les interventions de **MM. Jacques de Menou et Michel Doublet**, sur le sous-amendement n° 139 présenté par MM. Jacques de Menou, Dominique Leclerc, Désiré Debavelaere, Michel Doublet et Georges Gruillot.

Elle s'est déclarée favorable à l'amendement n° 257 présenté par Mme Janine Bardou et plusieurs de ses collègues, sous réserve de sa rectification.

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 126 présenté par M. François Giacobbi insérant un article additionnel après l'article 7.

A l'article 8, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 87 rectifié présenté par MM. Jean Faure, Jean Boyer, Roger Besse, Gérard César, Louis Althapé, Auguste Cazalet et Charles Descours.

Elle a estimé satisfaits les amendements n°s 88 présenté par M. André Egu, 132 présenté par M. Raymond Soucaret et 223 présenté par les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés.

Après l'article 8, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 250 présenté par M. Lucien Lanier, après les interventions de MM. Gérard César, Jacques de Menou, Jacques Bellanger et Michel Doublet.

A l'article 9, elle a estimé satisfait l'amendement n° 224 présenté par les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés.

A l'article 10, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 2 présenté par M. Etienne Dailly au nom de la commission des lois, sous réserve de l'adoption de ses sous-amendements et un avis défavorable à l'amendement n° 10 présenté par M. Alain Vasselle.

A l'article 11, elle a retenu la même position pour l'amendement n° 3 de la commission des lois.

A l'article 12, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 4 de la commission des lois et a rejeté l'amendement n° 152 présenté par les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 13, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 153 et 154 présentés par les membres du groupe communiste et apparenté, ainsi qu'aux amendements n°s 89 rectifié, 90 rectifié présentés par MM. Jean Faure, Jean Boyer, Roger Besse, Gérard César, Louis Althapé, Auguste Cazalet et Charles Descours.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n^{os} 182 et 183 présentés par M. Alain Vasselle, ainsi qu'aux amendements n^{os} 5 et 6 de la commission des lois.

Elle a estimé satisfaits les amendements n^{os} 7 et 8 de la commission des lois.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 154 présenté par les membres du groupe communiste et apparenté.

Après l'article 13, elle a estimé satisfait l'amendement n^o 206 présenté par les membres du groupe communiste et apparenté et s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n^o 155 des mêmes auteurs qui visent à insérer des articles additionnels.

A l'article 14, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 91 rectifié présenté par MM. Jean Faure, Jean Boyer, Roger Besse, Gérard César, Louis Althapé, Auguste Cazalet et Charles Descours.

A l'article 15, elle a estimé satisfait l'amendement n^o 9 de la commission des lois.

A l'article 16, elle a donné un avis favorable aux amendements n^{os} 184 présenté par M. Alain Vasselle et 156 présenté par les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 17, elle a donné un avis favorable à l'amendement n^o 185 présenté par M. Alain Vasselle.

Elle a rejeté l'amendement n^o 273 présenté par M. Philippe Richert insérant un article additionnel après l'article 18.

A l'article 19, elle a donné un avis favorable aux amendements n^{os} 10, 11, 12, 13, 14 et 19 de la commission des lois.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 127 présenté par M. François Giacobbi et 186 présenté par M. Alain Vasselle.

Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 187 présenté par M. Alain Vasselle et a rejeté l'amendement n° 15 de la commission des lois.

La commission a donné, après les interventions de **MM. Michel Doublet, Jacques Bellanger et Jean-Paul Emin**, un avis favorable à l'amendement n° 238 présenté par le Gouvernement qui insère un article additionnel après l'article 19.

A l'article 21, elle a rejeté les amendements n°s 128 présenté par M. François Giacobbi et 225 présenté par les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés.

Elle a estimé satisfait l'amendement n° 17 de la commission des lois et a donné un avis favorable à l'amendement n° 226 des membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés.

A l'article 22, elle a repoussé les amendements n°s 258 et 259 de Mme Janine Bardou et plusieurs de ses collègues, 188 présenté par M. Alain Vasselle et 92 rectifié présenté par MM. Jean Faure, Jean Boyer, Roger Besse, Gérard César, Louis Althapé, Auguste Cazalet et Charles Descours.

Elle a estimé satisfaits les amendements n°s 96 de la commission des affaires culturelles et 93 rectifié présenté par MM. Jean Faure, Jean Boyer, Roger Besse, Gérard César, Louis Althapé, Auguste Cazalet et Charles Descours.

Elle a donné un avis favorable, sous réserve de rectification, à l'amendement n° 277 présenté par les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés.

A l'article 23, elle a estimé satisfaits les amendements n°s 94 rectifié présenté par MM. Jean Faure, Jean Boyer, Roger Besse, Gérard César, Louis Althapé, Auguste Cazalet et Charles Descours, 189 présenté par M. Alain Vasselle et 97 de la commission des affaires culturelles.

Elle a repoussé l'amendement n° 95 rectifié présenté par MM. Jean Faure, Jean Boyer, Roger Besse, Gérard

César, Louis Althapé, Auguste Cazalet et Charles Descours.

A l'article 24, elle a estimé satisfait l'amendement n° 98 de la commission des affaires culturelles.

Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 107 de M. Jean-François Le Grand insérant un article additionnel après l'article 24.

A l'article 25, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 260 de Mme Janine Bardou et plusieurs de ses collègues et s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 99 de la commission des affaires culturelles, 239 présenté par le Gouvernement, 190 présenté par M. Alain Vasselle et 251 présenté par M. Lucien Lanier. Elle a donné un avis favorable, sous réserve de rectification, à l'amendement n° 228 présenté par les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés.

Puis, sur proposition de son président, la commission a décidé d'inscrire la suite de l'examen des amendements à l'ordre du jour de la réunion de la commission du 12 octobre 1994.

Mercredi 12 octobre 1994 - Présidence de M. Philippe François, puis de M. Robert Laucournet, vice-présidents. - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de M. Robert Laucournet**, en qualité de **rapporteur**, sur le **projet de loi n° 9 (1994-1995)** complétant en ce qui concerne certains **contrats de services** et de **fournitures**, la **loi n° 91-3** du 3 janvier 1991 relative à la **transparence et la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence** et la **loi n° 92-1282** du 11 décembre 1992 relative aux **procédures de passation de certains contrats dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications**.

Puis, **M. Philippe François, président**, a présenté une **communication sur le contrôle de l'application des lois** relevant de la compétence de la commission, au cours de la période du **16 mars au 15 septembre 1994**.

Sur le plan quantitatif, il a noté que l'activité réglementaire s'était sensiblement accélérée, au cours des six derniers mois : en effet, 35 mesures d'application de dispositions législatives, dont la commission avait eu précédemment à connaître, ont été prises, contre 23 seulement au cours du semestre précédent.

M. Philippe François, président, a souligné que le Gouvernement avait particulièrement centré son effort sur plusieurs lois, promulguées au cours de la précédente législature (1988-1993) et qui n'avaient reçu aucun texte d'application, début 1994, mais que l'autorité réglementaire n'avait pas, pour autant, négligé l'application des lois adoptées au cours de l'actuelle législature, puisque trois lois importantes :

- la loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction,

- la loi du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture,

- et la loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle,

avaient reçu au cours de la période leurs premiers textes d'application.

Sur les quelques 51 textes d'application que requièrent ces trois lois, 10, soit le cinquième, ont ainsi été publiés, ce que le président a jugé encourageant.

M. Philippe François, président, a ensuite relevé que le ministère de l'environnement avait accompli un effort particulier en publiant 14 textes d'application au cours du semestre, effort à mettre en regard cependant de l'important programme restant à accomplir pour que toutes les lois récentes relevant de sa compétence (loi sur le bruit, loi sur l'eau, loi paysages, loi sur les déchets...)

votées, pour certaines, selon la procédure d'urgence, puissent pleinement entrer en vigueur, ce qui implique la parution d'une soixantaine de décrets.

S'agissant des lois n'ayant encore reçu aucun texte d'application, le président a souligné qu'il convenait de relativiser cette carence réglementaire pour certaines lois antérieures à 1988, qui soit répondent à un objectif dépassé (IXe Plan), soit ont été rendues caduques par d'autres lois, ou reprises dans de nouvelles dispositions législatives ayant elles-mêmes reçu leurs textes d'application (exemple de la loi de 1984 sur le prix de l'eau ou de la loi de 1987 sur l'organisation régionale du tourisme).

Pour la période 1988-1994, **M. Philippe François, président**, a indiqué que seules deux lois étaient toujours dépourvues de tout texte d'application (loi du 17 juin 1992 relative à la distribution des produits antiparasitaires et loi du 13 juillet 1992 relative à la pharmacie vétérinaire), mais précisé que la première d'entre elles ne devrait entrer en vigueur qu'au 1er janvier 1996, ce qui pouvait expliquer que l'autorité réglementaire n'ait pas fait diligence.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport de M. Henri Revol sur la proposition de résolution n° 621 (1993-1994) sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord sous la forme d'un échange de lettres entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique concernant les marchés publics (n° E-277)**.

M. Henri Revol, rapporteur, a tout d'abord rappelé qu'en application de l'article 88-4 de la Constitution, la proposition de résolution que la commission était appelée à examiner portait sur la proposition de décision du Conseil n° E-277 relative à la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique concernant les marchés publics, à laquelle une rectification a été apportée sous la forme d'un document n° E-285,

dont le seul but est d'insérer un visa relatif à l'avis du Parlement européen.

Il a précisé que ce projet d'accord avait pour ambition de poursuivre l'ouverture réciproque à la concurrence des marchés publics européens et américains, qui a débuté en 1979 et s'est poursuivie par un mémorandum du 10 mai 1993, conclu à titre provisoire et qui arrive à échéance le 30 mai 1995. Soulignant le caractère déséquilibré de ce mémorandum en faveur des Etats-Unis, le rapporteur a indiqué que le projet d'accord bilatéral le modifiait et qu'il était destiné à s'intégrer au code des marchés publics du General agreement on tariffs and trade (GATT), à compter du 1er janvier 1996.

M. Henri Revol, rapporteur, a relevé que, loin de remédier au déséquilibre des offres réelles résultant du mémorandum de 1993, ce projet d'accord ne faisait en réalité que l'aggraver, ceci au détriment de la Communauté européenne, en particulier dans le secteur de l'électricité.

Il a estimé que tant les problèmes juridiques que pose ce projet d'accord que ses enjeux industriels et sociaux rendaient indispensable l'adoption de la présente proposition de résolution.

A l'issue de cette présentation liminaire, le rapporteur a exposé le contenu de ce projet d'accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis.

Il a rappelé que le mémorandum de 1993 prévoyait :

- la libéralisation des marchés publics de fournitures, de travaux et -partiellement seulement- de services, pour la quasi-totalité des entités gouvernementales ;

- aucun engagement quant aux marchés publics des entités sub-fédérales (états fédérés américains, collectivités territoriales) ;

- s'agissant des marchés des entreprises publiques et privées de réseaux, c'est-à-dire celles opérant dans les secteurs dits «exclus» (énergie, télécommunications, transport

et eau), une libéralisation partielle et très favorable aux Etats-Unis pour le seul secteur de l'électricité.

Le rapporteur a indiqué que l'accord du 13 avril 1994 enregistrerait quelques progrès s'agissant des marchés publics des entités sub-fédérales :

- du côté américain, il est élargi aux marchés publics de fournitures, de travaux et de services de 37 Etats, et octroie le traitement national à la Communauté pour deux autres Etats, ainsi que pour sept des vingt-quatre plus grandes villes américaines ;

- du côté européen, l'accord ne porte que sur les marchés de fournitures.

Il a souligné que si la valeur annuelle des marchés potentiels était estimée entre 20 et 24 milliards de dollars de part et d'autre, l'équilibre des offres n'était cependant qu'apparent et que l'ouverture proposée par les Etats-Unis restait limitée.

Le rapporteur a ensuite exposé que, s'agissant des entreprises des «secteurs exclus» opérant dans un environnement concurrentiel limité, seuls les marchés portuaires et électriques étaient concernés par l'accord.

Il a relevé que le déséquilibre était flagrant dans le secteur électrique, au détriment des entreprises européennes, ceci tant en ce qui concerne les volumes d'achats offerts que les règles applicables.

Dans ce secteur, les marchés de services seraient dorénavant concernés par la libéralisation. En outre, les Etats-Unis supprimeraient la préférence nationale introduite par le «Buy American Act» pour les services ruraux d'électrification (projets de production d'électricité) et étendrait l'accord aux marchés publics offerts par la «New York Power Authority».

Il a indiqué qu'une étude conjointe devait fournir des bases chiffrées indiscutables permettant de conclure le nouvel accord, mais qu'elle avait été réalisée dans des délais qui n'avaient pas permis de mener une analyse com-

parative approfondie aboutissant à une quantification objective des offres potentielles de chaque partie.

Il a souligné, en outre, que cette étude n'avait été diffusée aux Etats membres qu'après annonce de l'accord de Marrakech, mi-avril 1994. Il en a conclu qu'en réalité, les négociations avaient été précipitées et que l'accord avait été conclu sur des bases incertaines et déséquilibrées.

De plus, s'agissant des montants des marchés passés dans le secteur électrique, les chiffres avancés par le rapport ne recourent absolument pas ceux annoncés par la Commission lors de l'annonce de l'accord :

- selon l'étude : 23 milliards de dollars offerts côté européen contre environ 5 milliards côté américain ;
- selon la Commission : 25 à 30 milliards de dollars de part et d'autre.

M. Henri Revol, rapporteur, en a conclu que les données annoncées par la Commission et rappelées dans l'exposé des motifs de la proposition de décision n° E-277 n'avaient aucune base connue.

Il a ensuite indiqué que le projet d'accord ne visait formellement que les entreprises publiques du secteur électrique, mais que la Commission s'était engagée à ne pas discriminer entre secteur public et secteur privé, pour ne pas déroger aux principes communautaires.

C'est donc tout le secteur électrique européen qui serait ouvert à la concurrence, contre une ouverture très partielle de quelques autres marchés et seulement 20 % du marché électrique américain (puisque 80 % de ce marché est privé).

Cet accord aurait donc pour conséquence de donner aux fournisseurs américains le bénéfice des directives communautaires dans ce domaine.

A cet égard, le rapporteur a rappelé que dans le cadre de ces directives de 1992 et 1993, les industries européennes de réseaux, qu'elles soient publiques ou privées, sont soumises au respect de procédures d'achat (avec,

notamment, une publicité des marchés et un examen obligatoire des candidatures), et qu'en outre, tout fournisseur potentiel européen se voit accorder un droit de contestation par le biais d'un recours. Il s'agit en quelque sorte d'une «ouverture forcée», qui est concevable dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre de la construction de l'Union européenne, en vue d'accélérer la création du grand marché intérieur. Des règles similaires existent au plan mondial, mais uniquement pour les achats des administrations pour leurs besoins propres et non pas dans le cadre d'une activité commerciale.

M. Henri Revol, rapporteur, s'est inquiété d'une généralisation de contraintes que les acheteurs ne pourraient certainement pas gérer au plan mondial.

De plus, il a indiqué que ceci apparaissait tout à fait contraire aux principes du GATT. On traiterait ainsi les entreprises européennes de réseaux non pas comme des «entreprises commerciales d'Etat», mais comme des démembrements des pouvoirs publics.

Le rapporteur a dénoncé le fait que l'Union européenne ne bénéficierait pas de la réciprocité. En effet, d'une part, l'offre américaine ne couvre qu'une partie des seules entités publiques du secteur électrique ; d'autre part, l'argument selon lequel l'offre américaine serait équivalente à l'offre communautaire - puisque 80% du marché de la production électrique, assurés par des entreprises privées, seraient déjà ouverts aux fournisseurs européens - ne pouvait être retenu.

On aurait en réalité une «ouverture forcée» côté européen, c'est-à-dire un véritable droit d'accès des fournisseurs, et une «ouverture libre» côté américain, c'est-à-dire une simple liberté d'accès.

En outre, l'accord est déséquilibré en matière de recours. Les fournisseurs américains auraient accès à un système de recours très développé (recours précontractuel et recours de droit commun), tandis que les fournisseurs européens auprès d'acheteurs privés américains

n'auraient accès qu'à des procédures de recours de droit commun, c'est-à-dire après l'attribution des marchés.

M. Henri Revol, rapporteur, en a conclu que le déséquilibre des offres réelles était tant quantitatif que qualitatif et qu'il était donc inacceptable.

Il a ajouté que le projet d'accord bilatéral entraînerait une grave insécurité juridique, aggravée par le fait qu'on extrapolerait des contraintes dont l'expérience limitée ne permet pas encore d'évaluer dans quelle mesure elles sont gérables au seul plan européen, puisque les directives sont d'application récente.

Il a donc jugé gravement imprudent de prévoir une extension de leur bénéfice au profit des Etats-Unis, ce qui aurait pour effet de figer ainsi des règles communautaires qu'il était convenu de réviser en 1998.

Le rapporteur a souligné que les conséquences industrielles et sociales de l'accord pourraient être graves.

Il a rappelé que les industries de réseaux devaient pouvoir entretenir des relations durables avec leurs fournisseurs, de telles relations ne pouvant être nouées qu'avec un nombre limité de fournisseurs.

Le rapporteur a exprimé sa crainte qu'une réglementation trop administrative d'achats industriels empêche le maintien de ces relations et une déstabilisation générale de la structure actuelle du marché, avec des répercussions inévitables sur l'emploi.

M. Henri Revol, rapporteur, a indiqué que le montant des achats d'Électricité de France (EdF) potentiellement concernés par l'accord bilatéral s'élevait, d'après les chiffres de 1992, à environ 56 milliards de francs, dont 46 % pour les marchés de fournitures, qui sont les plus vulnérables à l'ouverture de la concurrence.

Il a ensuite demandé à la commission d'adopter la proposition de résolution n° 621 dans les termes dans laquelle elle a été formulée, en complétant cependant son visa, de façon à bien faire référence aux deux documents n° E-277

et E-285, cette dernière ne faisant que rectifier une erreur matérielle en visant l'avis du Parlement européen sur le projet d'accord bilatéral.

Il a indiqué que la proposition :

- exprimait tout d'abord le regret que la Commission européenne n'ait pas procédé à une consultation approfondie des Etats membres et des professionnels concernés préalablement à la conclusion de cet accord.

- recommandait au Gouvernement d'attirer l'attention de la Commission sur les problèmes que pose l'articulation des différents dispositifs : GATT, code des marchés publics, accord bilatéral entre la Communauté européenne et les Etats-Unis et directives communautaires.

- invitait, en conséquence, le Gouvernement :

- . dans un premier temps, à obtenir que cet accord ne soit conclu qu'à la condition d'en exclure les industries de réseaux ;

- . dans un second temps, s'agissant de ces industries, à demander à la Commission de reprendre des négociations sur la base d'études plus approfondies, en vue de conclure des accords d'ouverture qui couvrent sans discrimination les entreprises publiques et privées, qui respectent le principe de réciprocité, lequel devrait être évalué secteur par secteur, et qui préservent le caractère industriel des secteurs concernés, notamment en les soumettant aux règles et usages commerciaux usuels.

Enfin, la proposition de résolution s'associe à la proposition du Parlement européen de créer un observatoire européen des marchés des entreprises de réseaux concernant l'ensemble des pays tiers.

Un large échange de vues s'est ensuite instauré.

M. Philippe François, président, a relevé que les américains pouvaient accéder facilement aux marchés européens par le biais de leurs participations dans des sociétés européennes.

Après avoir mentionné qu'il avait rapporté le projet de loi transposant les directives communautaires visées en droit interne **M. Robert Laucournet** a rappelé les trois niveaux de réglementation de la passation des marchés publics : français, communautaire et international au stade du GATT. Il a estimé que le projet d'accord bilatéral avait été adopté dans l'euphorie du règlement du cycle de l'Uruguay Round.

M. Michel Souplet a déclaré approuver totalement la proposition de résolution exposée par le rapporteur. Il a estimé qu'il fallait faire preuve de beaucoup de fermeté dans ce domaine et qu'exiger la réciprocité n'était pas synonyme d'anti-américanisme.

Illustrant son propos, il a rappelé qu'au moment où les Européens décidaient de geler 15 % de leurs terres agricoles, les Américains dégelèrent les leurs, exploitaient deux millions d'hectares pour produire du bioéthanol et envisageaient de poursuivre leurs exportations de gluten de maïs vers l'Europe.

M. Jacques Bellanger s'est demandé si le projet d'accord bilatéral n'avait pas pour objectif réel et caché d'abandonner la notion de service public au profit du libéralisme pur et simple.

Après avoir souligné qu'il était parfois difficile, dans la pratique, d'accéder à certains marchés, non seulement américains mais aussi européens, **M. Jacques Bellanger** a indiqué qu'il voterait le texte de la proposition de résolution.

En tant que membre de la commission de suivi des travaux du GATT, **M. Philippe François, président**, a rappelé que le Congrès américain n'avait toujours pas signé les accords. Il a estimé, en conséquence, que le Parlement français, qui devrait être appelé à ratifier ces accords, n'avait aucune raison d'accepter les dispositions du projet d'accord bilatéral, conclu en quelque sorte pour compléter un traité non encore ratifié.

La commission a alors **adopté la proposition de résolution** présentée par son rapporteur.

Après avoir rappelé la procédure fixée par l'article 73 bis du Règlement du Sénat, **M. Philippe François, président**, a proposé à la commission qui l'a suivi, de fixer le délai-limite pour le dépôt des amendements sur cette proposition de résolution au mardi 25 octobre 1994, à 12 heures, et la réunion pour l'examen de ces amendements et l'adoption de la résolution au mercredi 26 octobre 1994 à 9 heures 30.

Enfin, la commission a achevé l'**examen des amendements au projet de loi n° 462 (1993-1994)** relatif au renforcement de la **protection de l'environnement**.

Elle a tout d'abord donné un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié, présenté par MM. Philippe François, Désiré Debavelaere, Jacques Machet, Alain Pluchet, Henri de Raincourt et Michel Souplet. Ce dernier a rappelé que, si la législation américaine rendant obligatoire l'incorporation de composants oxygénés dans les carburants pétroliers avait été censurée par la Cour suprême, la compagnie Amoco avait décidé d'incorporer, volontairement, 15 % de ces composants dans les carburants qu'elle produit. Il a indiqué que, dans un tel contexte, il était souhaitable, par cet amendement, d'encourager le développement des biocarburants afin de contribuer à la lutte contre la pollution.

Il a précisé que la rédaction de cet amendement avait été revue afin de tenir compte des impératifs communautaires qui n'autorisent à prendre, en ce domaine, que des mesures incitatives.

Puis, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a souhaité la discussion en priorité de nouveaux amendements à l'article 37 du projet de loi, tendant à une rédaction de compromis, pour prendre en compte les différentes préoccupations exprimées sur les dispositions de cet article relatives, d'une part, à l'augmentation de la taxe «déchets», et, d'autre part, aux transferts aux départe-

ments de la compétence pour élaborer des plans départementaux d'élimination des déchets (PDED).

Rappelant que, selon la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets, seuls les déchets ultimes pourraient être stockés après l'an 2002, tous les autres déchets devant faire l'objet d'un recyclage ou d'un traitement, le rapporteur a, en premier lieu, proposé de limiter la hausse de la taxe déchets -fixée aujourd'hui à 20 francs- à 30 francs par tonne, contre 50 francs dans le projet de loi. En second lieu, il a souhaité rendre facultatif le transfert de compétences aux départements, sur demande du conseil général, pour l'élaboration des PDED.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a en effet rappelé, à cet égard, que certains départements souhaitaient un tel transfert, alors que d'autres n'étaient pas demandeurs. Il a enfin proposé qu'une part significative de la taxe, gérée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), par l'intermédiaire du Fonds de modernisation et de gestion des déchets, dont il a rappelé les objectifs, soit affectée directement aux conseils généraux qui auraient demandé le transfert de compétence, pour l'aide aux communes et la mise en oeuvre du plan par le département.

Un large débat s'est ensuite engagé sur ces propositions.

M. Fernand Tardy a estimé que le système proposé ne permettrait plus de savoir qui, de l'Etat ou des départements, serait chargé de l'élaboration du plan départemental d'élimination des déchets, dont il a estimé qu'il devait être élaboré par le seul conseil général.

M. Jacques de Menou a demandé pour quelle raison les conseils généraux ne pourraient pas bénéficier directement de la totalité de la taxe et si l'augmentation proposée à 30 francs ne serait pas bientôt suivie d'une nouvelle augmentation d'une même ampleur.

M. Félix Leyzour s'est interrogé sur la notion de «techniques innovantes», auxquelles la loi du 13 juillet 1992 affecte 10 % du montant de la taxe.

Evoquant l'amendement n° 138 qu'il avait proposé, **M. Gérard César** a estimé nécessaire une augmentation plus modérée et étalée jusqu'en 1998.

En réponse à **M. Fernand Tardy**, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a estimé que le transfert «à la carte» qu'il proposait permettait de satisfaire des demandes parfois contradictoires. Il a indiqué à **M. Jacques de Menou** que l'attribution de la totalité de la taxe aux conseils généraux pouvait conduire à instaurer une tutelle des départements sur les communes. Le rapporteur a par ailleurs rappelé qu'il convenait de laisser l'ADEME financer la recherche en matière de traitement des déchets. Il a enfin relevé que l'amendement de **M. Gérard César**, en proposant une augmentation progressive de la taxe jusqu'en 1998, n'interdirait pas au Gouvernement de proposer au Parlement une nouvelle augmentation de celle-ci.

M. Georges Gruillot a estimé qu'il était contradictoire de vouloir améliorer le dispositif de gestion des déchets en le transférant aux conseils généraux tout en refusant l'augmentation de la taxe indispensable pour gérer cette compétence.

Après avoir rappelé qu'il était vice-président de l'ADEME depuis trois ans, **M. Michel Souplet** a jugé nécessaire l'augmentation progressive de la taxe.

Après avoir indiqué qu'il était président d'un conseil général d'un département de taille moyenne, **M. Roger Besse** s'est déclaré favorable au transfert de compétence et à l'augmentation de la taxe sans laquelle les départements pourraient se voir conduits à demander l'aide des communes pour financer la gestion des déchets, à l'instar de ce qui s'est passé pour le revenu minimum d'insertion (RMI). Il a souhaité que l'augmentation n'intervienne qu'en 1996.

Relevant que l'Etat n'avait jamais financé le traitement des ordures ménagères et qu'on ne pouvait donc, en l'espèce, parler de transfert financier, **M. Jacques Belanger** a estimé que certains conseils généraux refusaient ce transfert afin d'éviter de prendre certaines décisions difficiles, comme le choix du site pour installer une usine de traitement des ordures ménagères. Il a approuvé en conséquence le système de transfert à la carte proposé par le rapporteur.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, rappelant qu'il avait cherché une solution de compromis, a estimé que les contradictions internes devaient être levées. Il a souhaité que la commission se prononce en faveur du transfert de compétence à la carte, avec l'attribution aux conseils généraux d'une fraction significative de la taxe déchets. Récusant les positions maximalistes constituant à la supprimer ou à en refuser l'augmentation -ce qui pourrait conduire l'Etat à solliciter les communes et les départements-, il s'est prononcé pour une augmentation immédiate et définitive à 30 francs. Il a estimé que si le principe d'une augmentation plus progressive était retenue par la commission, rien n'empêcherait le Gouvernement d'en demander ultérieurement une nouvelle augmentation.

Précisant que, d'après la loi du 13 juillet 1992, seuls les déchets ultimes seraient stockés à partir de 2002, **M. Jean-Paul Emin** a estimé qu'une augmentation progressive de la taxe permettrait d'atteindre cet objectif. Il a jugé que, chaque augmentation de taxe provoquant des réactions négatives de la part des élus comme des entreprises, une seule augmentation était préférable à une augmentation étalée sur quatre ans.

M. Louis de Catuelan, évoquant les augmentations des taxes sur l'incinération des ordures ménagères en région parisienne, a considéré que celles-ci pénalisaient lourdement les petites communes.

M. Joseph Ostermann s'est déclaré favorable à une augmentation progressive.

Craignant, d'une part, une multiplication des coûts de traitement des déchets et, considérant, d'autre part, que l'Etat bénéficierait de fortes rentrées de TVA grâce à l'augmentation de la taxe, **M. Félix Leyzour** a estimé cette décision difficile à appliquer sur le terrain.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a alors précisé que ce qui ne serait pas financé par la taxe pourrait l'être par l'impôt.

Suivant son rapporteur, la commission a ainsi modifié l'article 37. Elle a adopté, à l'unanimité, deux amendements tendant, le premier, à permettre un transfert «à la carte» au département, pour l'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets, le second, à affecter directement aux conseils généraux 70 % des fonds de l'ADEME pour financer cette compétence. La commission a, en outre, adopté un amendement de cohérence et a fait sien l'amendement n° 138 rectifié de MM. Gérard César, Michel Doublet, Jean-Paul Emin, Louis Moinard, Joseph Ostermann et Jacques de Menou qui vise à étaler, jusqu'en 1988, l'augmentation de la taxe sur les déchets et à la porter à cette date à 40 francs, le groupe communiste votant contre.

Puis, reprenant l'ordre d'examen des amendements, elle a donné un avis favorable aux amendements nos 108, 109, 110 et 111 présentés par Jean-François Le Grand tendant à insérer des articles additionnels avant l'article 26 et a donné un avis défavorable aux amendements nos 112 et 113 ayant le même objet, du même auteur, après l'intervention de **M. Fernand Tardy**.

A l'article 26, elle a donné un avis favorable aux amendements nos 100, 101 et 102 de la commission des affaires culturelles et a donné un avis défavorable aux amendements nos 274 et 275 présentés par M. Philippe Richert.

Elle a estimé satisfaits les amendements nos 207, 208 et 209 tendant à insérer des articles additionnels après

l'article 27, présentés par Mme Danielle Bidard-Reydet, Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 29, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 157 des mêmes auteurs et a estimé satisfaits les amendements nos 103 et 104 au nom de la commission des affaires culturelles, après l'intervention de **M. Félix Leyzour**. Elle a, en outre, donné un avis favorable à l'amendement n° 240 du Gouvernement et a donné un avis défavorable aux amendements nos 276 présenté par M. Philippe Richert et 136 présenté par M. François Giaccobi.

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 191 de M. Alain Vasselle tendant à insérer un article additionnel après l'article 29.

A l'article 30, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 252 présenté par M. Lucien Lanier.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 192 tendant à insérer un article additionnel après l'article 30 présenté par M. Alain Vasselle.

A l'article 31, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 105 de la commission des affaires culturelles.

Elle a donné le même avis à l'amendement n° 253 de M. Lucien Lanier tendant à insérer un article additionnel après l'article 31.

Elle a donné un avis favorable aux amendements nos 114, 115, 116 et 117 rectifié présentés, à titre personnel, par M. Jean-François Le Grand tendant à insérer des articles additionnels après l'article 34.

A l'article 35, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 158 présenté par Mme Danielle Bidard-Reydet, Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté et un avis favorable aux amendements n° 130 présenté par MM. Christian Bonnet, Josselin de Rohan, Jacques Oudin

et Claude Belot et n° 245 de MM. Jacques Oudin et Claude Belot.

Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 246 présenté par MM. Claude Belot, Jacques Oudin, Michel Doublet, François Blaizot et Louis Moinard tendant à insérer un article additionnel après l'article 35.

A l'article 36, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 159 présenté par Mme Danielle Bidard-Reydet, Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a ensuite examiné plusieurs amendements tendant à insérer des articles additionnels après l'article 36 :

- elle s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 106 de la commission des affaires culturelles, après les interventions de **MM. Paul Raoult et Fernand Tardy**, ainsi que pour l'amendement n° 119 rectifié de Mme Janine Bardou et les amendements n°s 278 et 279 de M. Philippe Richert, après les interventions de **MM. Fernand Tardy et Jean-François Le Grand**.

- elle a émis un avis favorable aux amendements n°s 118 et 120 présentés par M. Jean-François Le Grand, à titre personnel, ainsi qu'à l'amendement n° 241 du Gouvernement, et au sous-amendement n° 291 présenté par M. Jean-Paul Hugot et les membres du groupe du rassemblement pour la République.

- elle a émis un avis défavorable au sous-amendement n° 261 présenté par Mme Janine Bardou et plusieurs de ses collègues, ainsi qu'à l'amendement n° 160 présenté par Mme Danielle Bidard-Reydet, Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté, et à l'amendement n° 277 présenté par M. Philippe Richert.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 161 et 196 présentés par Mme Danielle Bidard-Reydet, Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe

communiste et apparenté, tendant à insérer des articles additionnels avant l'article 37.

A l'article 37, elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236 et 247 présentés par MM. Claude Estier, Jacques Bellanger, Robert Laucournet et Mme Françoise Seligmann et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, de même qu'aux amendements n^{os} 162 rectifié bis, 163, 164 et 165 présentés par Mme Danielle Bidard-Reydet, Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté. Elle a considéré comme satisfaits les amendements n^{os} 262, 263, 264 et 266 présentés par Mme Janine Bardou et plusieurs de ses collègues et n^{os} 193 et 195 présentés par M. Alain Vasselle, 281 et 282 présentés par M. Jean-Paul Delevoye. Elle a également émis un avis défavorable aux amendements n^{os} 283 présenté par M. Paul Girod, 197 présenté par M. Camille Cabana, 194 présenté par M. Alain Vasselle, 270 présenté par M. André Egu et 265 présenté par Mme Janine Bardou et plusieurs de ses collègues.

La commission a donné un avis favorable aux amendements n^{os} 141, 142 et 143 présentés par MM. Hubert Haenel et Emmanuel Hamel tendant à insérer des articles additionnels après l'article 37.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n^{os} 196 de Mme Danielle Bidard-Reydet, Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à insérer un article additionnel avant l'article 37 et 166 des mêmes auteurs tendant à insérer un article additionnel après l'article 37.

A l'article 38, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 167 des mêmes auteurs. La commission a donné le même avis aux amendements n^{os} 284, 285, 286 et 287 présentés par M. Paul Girod tendant à insérer des articles additionnels après l'article 38.

A l'article 39, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n^o 254 présenté par M. Lucien Lanier et

168 présenté par Mme Danielle Bidard-Reydet, Félix Leyzour, Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté. Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 248 présenté par MM. Claude Estier, Jacques Bellanger, Robert Laucournet et Mme Françoise Seligmann et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, tendant à insérer un article additionnel après l'article 39, après l'intervention de **M. Jacques Bellanger**.

Elle a donné un avis favorable aux amendements nos 242 et 244 présentés par le Gouvernement et a donné un avis défavorable à l'amendement n° 243 du même auteur, après l'intervention de **M. Gérard César**, tendant à insérer des articles additionnels après l'article 40.

Elle a considéré comme satisfait l'amendement n° 280 présenté par M. Philippe Richert.

Après les interventions de **MM. Joseph Ostermann et Jacques de Menou**, elle a donné un avis défavorable aux amendements nos 288, présenté par M. Paul Girod, tendant à insérer un article additionnel après l'article 40, 289, du même auteur, tendant à insérer un article additionnel après l'article 41 et 290, du même auteur, tendant à insérer un article additionnel après l'article 42.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements nos 129 présenté par M. François Giaccobi, 249 présenté par MM. Claude Estier, Jacques Bellanger, Robert Laucournet et Mme Françoise Seligmann et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, et 267 présenté par Mme Janine Bardou et plusieurs de ses collègues, a émis un avis favorable à l'amendement n° 140 présenté par M. Gérard César, après l'intervention de son auteur, et s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 255 présenté par M. Lucien Lanier, tendant à insérer des articles additionnels après l'article 43.

La commission a, en outre, donné mandat à M. Jean-François Le Grand, rapporteur, pour qu'il exprime, en son nom, l'avis de la commission sur les

sous-amendements annoncés par le Gouvernement sur certains de ses amendements.

Jeudi 13 octobre 1994 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- Au cours d'une suspension de séance sur l'examen du **projet de loi n° 462** (1993- 1994) relatif au renforcement de la **protection de l'environnement** et après un débat auquel ont participé **MM. Robert Laucournet, Gérard César et Jean-François Le Grand, rapporteur**, la commission a examiné deux amendements présentés par le Gouvernement à l'article 37.

Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 315 et décidé, en conséquence, le retrait de l'amendement n° 69 de la commission.

Elle a examiné l'amendement n° 324 visant à instituer une aide aux départements auxquels la compétence d'élaboration des plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés aura été transférée à leur demande, et donné mandat à son rapporteur, au vu des précisions qui seraient apportées par le Gouvernement, de retirer l'amendement n° 312 de la commission au profit de l'amendement n° 324.

Enfin, la commission a adopté, après l'article 43, sur proposition de **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, un amendement visant à demander au Gouvernement un rapport établissant le bilan du fonctionnement du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 12 octobre 1994 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. La commission a examiné conjointement les rapports de **M. Michel Crucis** sur les projets de loi :

- n° 613 (1993-1994), **autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la république d'Estonie,**

- et n° 614 (1993-1994), **autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la république de Lettonie.**

Après avoir indiqué que les nombreuses similitudes entre les deux traités justifiaient une présentation simultanée des deux projets de loi, le rapporteur a tout d'abord rappelé la spécificité de l'Estonie et de la Lettonie dans l'espace balte, spécificités liées, d'une part, à leur appartenance précoce à l'aire d'influence germanique et, d'autre part, à une présence démographique et militaire russe plus importante en Estonie et en Lettonie qu'en Lituanie, ce qui affecte les relations de ces deux pays avec leur grand voisin.

M. Michel Crucis, rapporteur, a ensuite souligné le tragique destin historique des trois pays baltes, soumis simultanément à la tutelle russe et à l'occupation allemande, puis soviétique, et qui ont accédé en même temps à l'indépendance, en 1918 puis en 1990-1991.

Le bilan de la « deuxième indépendance » de la Lettonie et de l'Estonie apparaît nuancé. Sur le plan économique, de courageuses réformes semblent pouvoir relever le défi de la transition post-soviétique. Sur le plan politique, le retour aux constitutions et aux institutions de la

période de l'entre-deux-guerres souligne la continuité entre la première et la deuxième indépendance.

Le rapporteur a ensuite montré les difficultés qui caractérisent la normalisation des relations avec la Russie, à laquelle s'est opposée la présence militaire russe, jusqu'à l'achèvement du retrait, le 31 août 1994, des derniers contingents de l'ex-Armée rouge stationnés dans les pays baltes. Les contentieux qui persistent à affecter la sérénité des relations avec l'ex « grand-frère » sont désormais liés, d'une part, au tracé des frontières et, d'autre part, à la définition du statut des russophones résidant dans ces pays.

Se livrant alors à l'analyse des traités conclus avec l'Estonie et la Lettonie, **M. Michel Crucis** a relevé les nombreuses références au contexte européen de l'après-guerre froide. A cet égard, il a déploré que la Lettonie soit le seul pays balte à ne pas avoir encore été admis au Conseil de l'Europe, alors que les conditions posées à son intégration sont aujourd'hui réunies. Le rapporteur a estimé que cette question devrait faire l'objet d'un examen prioritaire par l'Assemblée de Strasbourg.

M. Michel Crucis a ensuite présenté les secteurs les plus dynamiques de la coopération bilatérale, regrettant que la place de la France parmi les partenaires occidentaux de l'Estonie et de la Lettonie demeure encore, à ce jour, marginale. Il a néanmoins rappelé l'importance des interventions françaises transitant par l'aide communautaire.

M. Michel Crucis a ensuite conclu favorablement à la ratification des deux traités, estimant opportun de susciter des initiatives parmi les divers intervenants -entreprises, établissements scolaires, instituts de recherche, collectivités locales- susceptibles de renforcer la présence française dans des pays où celle-ci manque de dynamisme.

A l'issue de cet exposé, **M. Xavier de Villepin, président**, a évoqué l'incidence sur les monnaies baltes de la récente chute du rouble. **M. Michel Crucis** a souligné la

remarquable stabilité de la couronne estonienne et du lats letton.

M. Jacques Golliet ayant souligné l'importance de la présence allemande, essentiellement économique et linguistique, dans la région balte, **M. Michel Crucis, rapporteur**, a ajouté que la couronne estonienne est définie par une parité fixe par rapport au mark allemand.

M. Claude Estier est alors revenu sur les nombreuses nuances qui distinguent entre eux les pays baltes, et sur les similitudes entre la Lettonie et l'Estonie. Il a ensuite précisé que l'évacuation des troupes de l'ex-Armée rouge ne mettait pas fin aux problèmes posés par la présence massive de russophones dans les pays baltes, puisque de très nombreux militaires russes se sont abstenus de retourner en Russie après leur démobilisation. Déplorant, avec **M. Michel Crucis**, la faiblesse de la présence française dans les pays baltes, essentiellement en Lettonie, **M. Claude Estier** a souligné les nombreuses potentialités offertes par ces marchés.

A la demande de **M. Charles-Henri de Cossé-Brisac**, **M. Michel Crucis** a commenté les progrès de la coopération régionale entre les trois pays baltes. Il a souligné la réactivation, depuis 1990, du Conseil des Etats baltes, fondé en 1934 et dont l'évolution se fonde désormais sur une institutionnalisation inspirée du Bénélux et du Conseil nordique.

Evocant un récent séjour en Estonie et en Lettonie d'une délégation du groupe d'amitié sénatorial France-pays baltes, **M. Jean-Paul Chambriard** a rappelé la persistance de relations de forte dépendance, notamment économiques, à l'égard de la Russie. Il a, par ailleurs, souligné les difficultés et les obstacles qui jalonnent le parcours de l'investisseur étranger dans ces pays.

M. Jacques Habert s'est alors interrogé sur les difficultés pratiques causées, notamment en ce qui concerne le transport des troupes russes à travers le territoire lituanien, par le maintien de l'enclave russe de Koenigsberg. Il

a également souligné le caractère marginal de la présence linguistique et culturelle française en Estonie et Lettonie, par rapport au dynamisme naturel des présences allemande et scandinave, en dépit de l'existence, rappelée par **MM. Claude Estier et Michel Crucis, rapporteur**, d'un lycée français à Riga et d'un centre culturel français à Tallinn. **M. Jacques Habert** a, par ailleurs, fait observer que les trois pays baltes étaient désormais rattachés à la Scandinavie au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé à l'unanimité les deux projets de loi autorisant la ratification des traités d'entente, d'amitié et de coopération conclus avec la Lettonie et l'Estonie.**

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite donné à ses collègues **communication** de l'état d'**application des lois** entrant dans le domaine de compétence de la commission entre le 16 mars et le 15 septembre 1994. Il a indiqué que, si aucune évolution réglementaire n'était à noter pour les lois votées antérieurement au 16 mars 1994, deux nouvelles lois, adoptées au cours de la dernière session, devraient donner lieu à des textes d'application : la loi n° 94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000 et la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer.

La commission a ensuite retenu le principe de l'organisation d'une **mission ponctuelle d'information** durant la présente session. **MM. André Jarrot et Roland Bernard** se rendront en **Albanie**, sans être accompagnés par un fonctionnaire, afin de s'informer sur la situation dans ce pays et sur ses relations avec les pays voisins.

Puis la commission a évoqué la destination de ses **missions d'information** pendant la prochaine intersession d'hiver. A l'issue d'un échange de vues auquel ont participé, outre **M. Xavier de Villepin, président**,

MM. Michel d'Aillières, Jacques Golliet, Guy Penne, Bernard Guyomard, Jean Garcia et Mme Paulette Brisepierre, elle a retenu le principe de deux missions d'information, l'une en Amérique latine, l'autre en Afrique noire ou au Moyen-Orient.

Jeudi 13 octobre 1994 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. La commission a entendu **M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense.**

M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense, a tout d'abord rappelé que le projet de budget de la défense pour 1995 s'inscrivait dans un contexte marqué par une réduction significative des dépenses de défense en Occident, seules la Grèce et la France faisant exception. Il a par ailleurs souligné les mesures prises par le Gouvernement, depuis dix-huit mois, pour accroître les moyens des armées : autorisations de consommation de crédits reportés, accroissement des crédits du titre V, gel en 1994 des suppressions d'emplois militaires. Il a relevé que ces mesures témoignaient de la volonté gouvernementale de considérer la défense comme une priorité politique.

M. François Léotard a ensuite précisé que le budget de la défense s'élèverait, en 1995, à 194,2 milliards de francs hors pensions, auxquels s'ajouteraient un milliard de francs de fonds de concours, 6,5 milliards de francs de crédits de reports au titre V, et 500 millions de francs de crédits reportés au titre III. En termes de ressources disponibles, le projet de budget devrait ainsi atteindre 202,2 milliards de francs, soit une progression de 1,5 % par rapport à 1994.

Evoquant les crédits d'équipement du titre V, le ministre d'Etat a tout d'abord fait observer que la France accordait une priorité aux investissements, ce qui constituait une singularité au sein des pays de l'Alliance atlantique. Il a indiqué que les ressources disponibles affectées aux équipements s'élèveraient à 102,4 milliards de francs - dont 94,9 milliards de francs de crédits budgétaires - soit,

en termes de crédits disponibles, une progression de 2 % par rapport à 1994, dérogatoire à la loi de maîtrise des finances publiques.

Après avoir souligné que le projet de budget devrait permettre à la France de conserver une industrie de défense complète et performante, le ministre d'Etat a fait observer que cet objectif ne serait atteint que par la mise en oeuvre d'une politique de coopération européenne, d'ailleurs prévue par la loi de programmation, et qui se traduisait notamment par l'importance des programmes en coopération, auxquels étaient consacrés 16 % de la totalité des crédits destinés aux programmes d'armement. **M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a souligné l'importance de l'émergence d'une agence d'armement franco-allemande, puis européenne, et a fait valoir que certains programmes stratégiques, dont l'Avion de Transport Futur (ATF), ne pourraient voir le jour que grâce à une coopération européenne.

Présentant les grands axes des crédits d'équipement pour 1995, le ministre d'Etat a tout d'abord noté que les crédits consacrés aux programmes spatiaux militaires devraient augmenter de 23,4 % et permettraient notamment la poursuite des programmes de satellites d'observation Hélios et des études relatives au satellite radar Osiris. Il a noté que les crédits d'étude et de développement -hors nucléaire et espace- progresseraient de 3,8 %, ce qui devrait assurer la poursuite des études amont et la modernisation des équipements conventionnels des armées. **M. François Léotard, ministre de la défense**, a par ailleurs indiqué que les crédits consacrés au nucléaire subiraient une nouvelle baisse de 3,5 % qui s'expliquait notamment par l'achèvement du programme de Mirage 2000-N et le report du missile stratégique M.5 de 2005 à 2010. Il a toutefois précisé que cette baisse n'affecterait pas le déroulement des programmes nécessaires au maintien de la dissuasion, notamment le lancement des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG), ni la réalisation du programme de

simulation PALEN auquel seraient consacrés en 1995 entre 800 et 900 millions de francs .

M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense, a ensuite indiqué que la modernisation des forces conventionnelles serait poursuivie grâce à une augmentation de 2 % des ressources en 1995. Elle se traduira notamment pour l'armée de terre par la poursuite du renouvellement des blindés avec, en particulier, la livraison de 40 chars Leclerc, l'accroissement de la puissance de feu grâce au nouveau système antichar à courte portée, une amélioration de la mobilité des forces avec la livraison de 400 camions lourds, un développement des capacités de renseignement avec la commande du deuxième système hélicoptéré de surveillance, une modernisation du système de transmission RITA et la poursuite du programme d'hélicoptères Tigre.

S'agissant de la marine, le ministre d'Etat a fait observer que le groupe aéronaval centré sur le porte-avions nucléaire Charles de Gaulle serait opérationnel à la date prévue, soit à la mi-1999, qu'un deuxième transport de chalands de débarquement serait commandé et que deux frégates légères de type La Fayette seraient admises au service actif.

Evoquant l'armée de l'air, **M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a noté que le programme Rafale se verrait affecter 4 milliards de francs et que 25 nouveaux appareils seraient livrés en 1995 aux forces aériennes. Il a par ailleurs indiqué que cinq avions ravitailleurs KC 135 supplémentaires seraient commandés.

Les crédits affectés à la gendarmerie devraient progresser de 1,8 % ; le ministre d'Etat a précisé qu'ils devraient notamment assurer la poursuite du programme Rubis et l'installation de ce système de communication dans 14 nouveaux départements.

Enfin, le ministre d'Etat a souligné qu'à la suite des interventions du Parlement, le Gouvernement avait

consenti un effort particulier dans deux domaines, les munitions et l'infrastructure, avec des augmentations de crédits respectives de 5,3 et 4,7 %.

Abordant ensuite les crédits relatifs au titre III, **M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a indiqué que la gestion de la ressource humaine serait orientée dans quatre directions : une professionnalisation progressive et modérée, singulièrement dans l'armée de terre, une revalorisation de la situation des personnels d'active, des orientations nouvelles concernant le service national, enfin une place nouvelle accordée aux réserves.

S'agissant de la professionnalisation, le ministre d'Etat a rappelé que la loi de programmation avait prévu la création de 7.000 emplois d'engagés volontaires, de 1.000 agents supplémentaires pour les services de renseignement, de 500 postes d'officiers et officiers marinières et de 400 cadres supplémentaires pour la délégation générale à l'armement (DGA). Le projet de budget pour 1995 était conforme à l'engagement souscrit puisqu'il prévoyait la création de 753 postes d'engagés volontaires dans l'armée de terre, de 142 militaires du rang dans l'armée de l'air et le service des essences, de 70 postes au service de santé des armées, et de 70 agents civils pour le renseignement. En outre, l'armée de l'air et la marine bénéficieraient d'un accroissement de leurs postes d'encadrement.

La revalorisation de la situation des personnels d'active bénéficierait, en 1995, de 420 millions de francs de mesures nouvelles et se traduirait par la mise en oeuvre d'une nouvelle tranche du «plan Durafour», par l'amélioration des conditions d'attribution du supplément de l'indemnité pour charges militaires, par la revalorisation de l'indemnité de service en campagne et la poursuite du plan d'amélioration de la condition ouvrière.

Le ministre de la défense a ensuite présenté les modalités d'adaptation des conditions d'exécution du service national, qu'il avait exposées le 12 octobre devant le

conseil des ministres. Il a rappelé que ces orientations s'appuyaient notamment sur les dispositions du Livre blanc favorables à une armée mixte comportant davantage de professionnels mais s'appuyant sur le maintien de la conscription. Il a rappelé également la volonté du Gouvernement d'étendre les formes civiles du service national, tout en respectant la primauté du service militaire, et de tirer les premières conséquences de la procédure de consultation nationale des jeunes.

M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense, a précisé les principes guidant les propositions d'évolution du service national : la solidarité autour des valeurs républicaines, la nécessité de la conscription pour permettre aux armées d'assurer les missions qui leur sont confiées, en particulier outre-mer, en Afrique et dans le cadre des Nations Unies, enfin la cohésion sociale dont le service national est un instrument irremplaçable. Le contenu militaire du service national sera réaffirmé ; son caractère égalitaire sera conforté ; enfin la formation et l'insertion professionnelles durant le service national seront développées.

Abordant enfin la question des réserves, le ministre a rappelé que la loi de programmation avait prévu un effectif de 500.000 réservistes à la fin du siècle. Il s'est prononcé pour une meilleure utilisation des réserves, comme cela avait été le cas au Rwanda ou à Sarejevo.

Le ministre a fait observer pour conclure que le budget de la défense participait à la politique de maîtrise des finances publiques : 2.900 postes d'emplois d'appelés étaient supprimés ainsi que 2.070 postes civils. Par ailleurs, une diminution de 771 millions de francs de dépenses de fonctionnement était prévue qui n'affecterait cependant pas la capacité opérationnelle de nos forces.

A la suite de l'exposé du ministre d'Etat, **M. Xavier de Villepin, président**, revenant sur la réduction de l'effort de défense des membres de l'Alliance atlantique, a fait observer que les Etats-Unis continuaient, en dépit de

cette évolution, à consacrer des moyens très importants à leur défense et, singulièrement, à leur effort de recherche. M. Xavier de Villepin ayant souligné l'agressivité de la concurrence américaine sur les marchés d'armement, **M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a estimé que la coopération européenne, à travers la poursuite de l'effort de restructuration entrepris et la création d'une Agence franco-allemande, puis européenne, des armements, pourrait seule permettre de tenter de relever le défi de l'actuelle concurrence entre Européens et Américains dans le domaine des industries de défense.

A la demande de **M. Jacques Genton, M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a précisé que le premier rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation, prévu par l'article 6 de celle-ci, serait déposé à l'automne 1995.

Avec **M. Michel d'Aillières**, le ministre d'Etat, ministre de la défense, est revenu sur les fonds de concours et les reports de crédits qui figurent dans la loi de programmation. Il a estimé qu'avec une gestion plus audacieuse du patrimoine foncier des armées, il était possible d'atteindre l'objectif d'un milliard de fonds de concours en 1995, et qu'une accélération des dépenses d'investissement avait permis d'atteindre un taux de consommation des crédits assez satisfaisant pour que 6,5 milliards de francs de crédits reportés puissent être consommés en 1995.

Avec **M. Jacques Golliet, M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a précisé la mise en oeuvre du programme de satellites d'observation Helios I et les perspectives de réalisation, si possible en coopération, du programme Helios II.

A la demande de **M. Philippe de Gaulle**, le ministre d'Etat, ministre de la défense, a rappelé les crédits consacrés, sur le titre V, au nucléaire, à l'espace et aux études. Il a également indiqué que le coût des opérations exté-

rieures, en 1994, de l'ordre de 6 milliards de francs, était partiellement couvert par décret d'avances et que le financement des dépenses de fonctionnement devrait être complété à l'occasion du collectif budgétaire de fin d'année.

A la demande de **M. André Rouvière, M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a rappelé la politique française relative au plutonium arrêtée depuis 1992.

M. Jean Garcia a alors rappelé l'opposition du groupe communiste à la loi de programmation et au projet de budget de la défense pour 1995.

Revenant ensuite sur le choix de l'armée mixte inscrit dans la loi de programmation, **M. Michel Caldaguès** a souhaité que l'hypothèse du passage à l'armée de métier ne fût pas écarté d'emblée pour des raisons budgétaires. **M. Michel Caldaguès**, rejoint par **M. Philippe de Gaulle**, a, sur ce point, souligné les inconvénients imputables, en terme d'opérationnalité des forces, à une professionnalisation selon lui insuffisante des unités susceptibles de participer à des opérations extérieures. Sur ce point, le ministre d'Etat, ministre de la défense a indiqué que la création prévue de 7.000 nouveaux postes d'engagés volontaires allait dans le sens de la nécessaire professionnalisation des forces.

M. Michel d'Aillières a objecté aux arguments favorables à l'abandon de la conscription, d'une part, les difficultés que poserait l'armée de métier en terme de recrutement et, d'autre part, la contribution du service national à l'esprit de défense.

M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense, a fait observer que le coût du passage à l'armée de métier variait en fonction du format et des missions imparties aux forces armées. A la demande de **M. Michel d'Aillières**, le ministre d'Etat, ministre de la défense, a rappelé que 40 % du contingent français déployé en Bosnie était composé d'appelés ayant souscrit un

contrat d'AVAE (appelé volontaire pour l'action extérieure).

M. Michel Caldaguès a alors évoqué le risque que constituait la mise à disposition d'un nombre croissant d'appelés au titre des protocoles souscrits par la défense avec d'autres ministères, dans la mesure où ces appelés sont, pour un coût modique, affectés à des tâches susceptibles d'être confiées à des salariés. Il a également souligné que la diversification croissante des formes civiles du service national limitait la contribution de celui-ci à la cohésion sociale.

M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense, a partagé le souhait exprimé par M. Michel Caldaguès que le Parlement soit associé au débat sur l'avenir du service national, après l'élection présidentielle.

Avec **M. Serge Vinçon, M. François Léotard** a évoqué l'opportunité d'un réaménagement du cadre législatif du service national concernant les modalités civiles de son accomplissement.

A la demande de **MM. Jacques Habert, Michel d'Aillières et Xavier de Villepin, président**, le ministre d'Etat, ministre de la défense a précisé que les appelés coopérants affectés à l'étranger étaient soumis à l'autorité de l'ambassadeur et, le cas échéant, de l'attaché militaire du pays d'accueil.

M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense, a enfin précisé à M. Serge Vinçon les orientations présentées au conseil des ministres du 12 octobre en matière de service militaire : extension des reports d'incorporation prévus par le code du service national aux jeunes sous contrat d'apprentissage, et contribution des armées à l'amélioration de la formation professionnelle à travers le service militaire. Il a, à cet égard, évoqué l'organisation de «forums-emploi» au bénéfice des appelés, dont les besoins en matière de formation professionnelle seront détectés lors des passages par les centres de sélection, ainsi que la création de contrats de volontariat «service long» destinés

à l'acquisition ou à l'approfondissement d'une formation professionnelle. Le coût de ces différentes mesures approcherait les 400 millions de francs, dont 200 millions à la charge du ministère de la défense.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 12 octobre 1994 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - La commission a tout d'abord désigné en qualité de **rapporteurs pour avis de la loi de finances pour 1994** :

- **M. Charles Descours (protection sociale, problèmes généraux et équilibres financiers) ;**

- **M. Louis Boyer (santé et politique hospitalière) ;**

- **M. Jean Chérioux (politique familiale) ;**

- **M. Alain Vasselle (politique en faveur des personnes âgées) ;**

- **M. Jacques Machet (politique en faveur des handicapés) ;**

- **Mme Hélène Missoffe (politique de la ville) ;**

- **MM. Louis Souvet et Jean Madelain (travail, emploi et formation professionnelle) ;**

- **M. Bernard Seillier (budget annexe des prestations sociales agricoles) ;**

- **M. Guy Robert (anciens combattants et victimes de la guerre) ;**

- **M. Roger Lise (départements et territoires d'outre-mer) ;**

- **M. Jacques Bimbenet (logement social) ;**

- **M. José Balarello (rapatriés).**

Puis, la commission a désigné **M. Jean-Pierre Cantegrit, rapporteur**, pour la **proposition de loi n° 615 (1993-1994)** de M. Charles de Cuttoli, sur les **garanties accordées aux salariés français expatriés en cas de licenciement.**

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Gérard Moreau, Directeur de la population et des migrations**, sur la récente **Conférence internationale sur la population et le développement**, organisée au Caire.

M. Gérard Moreau a d'abord rappelé que cette Conférence avait fait l'objet de cinq réunions préparatoires organisées par groupes régionaux, auxquelles avaient participé 180 Etats. Pour l'établissement de la résolution, trois sessions préliminaires ont eu lieu à New York de sorte qu'au Caire, seulement 10 % de celle-ci restait encore à débattre. La France a souhaité concilier un souci de réalisme (stabiliser la croissance démographique mondiale) avec le respect des valeurs fondamentales des différentes cultures représentées. De plus, notre pays a défendu l'idée selon laquelle, d'une part, il ne fallait pas limiter la politique démographique à des mesures démographiques, en mettant l'accent sur le développement de l'éducation, notamment des femmes, et celui des politiques de santé à tous âges et, d'autre part, qu'il fallait aborder tous les problèmes sans exception, comme par exemple celui de l'avortement.

S'agissant du déroulement de la Conférence elle-même, **M. Gérard Moreau** a noté que, pour la première fois, les débats ont été centrés sur les questions autres que politiques, contrairement aux conférences précédentes (Bucarest en 1974, Mexico en 1984). Par ailleurs, il a souligné le fait que l'Union européenne s'était exprimée d'une seule voix et que l'on était parvenu à un accord de l'ensemble des parties sur le texte final, en particulier sur la conception de la famille. En revanche, l'idée de l'affectation d'une fraction de l'aide publique au développement en faveur du contrôle démographique et les problèmes de développement économique n'avaient pas été évoqués directement.

M. Gérard Moreau a estimé que l'impact médiatique de la Conférence ainsi que la richesse du texte final, malgré des réserves émanant des Etats musulmans, du Vati-

can ainsi que de quelques Etats proches, constituaient des éléments très positifs à mettre au crédit de la Conférence.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, lui a demandé de bien vouloir fournir quelques données quantitatives sur la croissance démographique mondiale.

M. Pierre Louvot s'est félicité de cette recherche d'un consensus autour de la reconnaissance de certaines valeurs et du rôle de la famille.

M. Claude Huriet a regretté pour sa part que les Parlements nationaux n'aient pas été consultés lors des travaux préparatoires et que l'accent n'ait pas été mis sur la question du développement économique. Il a plaidé en la matière pour une approche plus pragmatique, moins ambitieuse peut-être mais, à son sens, plus efficace.

Mme Joëlle Dusseau a demandé si la question de la polygamie avait été évoquée, si on avait pu constater un certain repli, par rapport à la Conférence de Mexico, en matière d'objectifs et s'il avait été tenu compte des valeurs exprimées par d'autres religions, telles que le bouddhisme.

Mme Hélène Missoffe a estimé que le vrai sujet était celui du développement économique.

Mme Marie-Claude Beaudeau a interrogé **M. Gérard Moreau** sur les propositions en faveur de l'éducation des femmes et sur la prise en compte des flux migratoires liés aux disparités de développement économique.

M. Jean-Paul Hammann a évoqué la faiblesse des moyens, notamment administratifs, des Etats en voie de développement pour mettre en oeuvre les politiques de régulation des naissances tout en soulignant l'importance du rôle des associations de femmes.

M. Guy Robert s'est interrogé sur l'avenir de la famille dans les Etats développés.

M. Gérard Moreau a apporté les précisions suivantes :

- la population mondiale devrait franchir la barre des 8 milliards de personnes vers 2020 ; elle pourrait atteindre 10 ou 12 milliards d'ici 2050 selon l'évolution des courbes de natalité,

- le débat sur la famille est considéré comme résolu par les Etats qui adhèrent tous au modèle classique «parents-enfants»,

- l'intervention des Parlements nationaux serait en effet utile car la baisse de fécondité, par exemple, a des incidences sur beaucoup de politiques sectorielles,

- l'aide publique au développement est actuellement trop concentrée sur des projets industriels mais sa portée réelle est méconnue ; aussi, un bilan de celle-ci vient d'être demandé par le secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU),

- la polygamie, qui est un phénomène essentiellement africain, n'est défendue par aucun Etat,

- la défense des principes religieux n'est pas apparue en tant que telle lors des négociations mais seulement à travers leurs valeurs, souvent communes ; on constate néanmoins une résurgence du phénomène religieux,

- on ne peut attendre la reprise de la croissance économique ou le développement pour engager la maîtrise démographique dans les pays du Sud.

En conclusion, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a insisté sur la nécessité d'associer les parlementaires à la préparation de ce type de conférences et sur l'intérêt pour ces derniers de mieux utiliser les rapports portant sur les questions démographiques.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 11 octobre 1994 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a procédé, en présence de M. René Monory, président du Sénat, et lors d'une séance ouverte aux membres du bureau du Sénat, aux présidents de groupe, aux présidents des commissions, à la commission des affaires économiques et du plan, au bureau de la commission des affaires étrangères et à la délégation pour l'Union européenne, à l'audition de **M. Hans Tietmeyer, président de la Bundesbank, sur la conjoncture économique, l'évolution de l'économie mondiale et les perspectives de l'union monétaire européenne.**

A propos de la conjoncture allemande, **M. Hans Tietmeyer, président de la Bundesbank**, a constaté qu'une nouvelle phase de croissance avait commencé, avec un rythme de 2,2 % dans la partie occidentale et de 9 % dans la partie orientale, pour 1994. Il a attribué ce retour de l'expansion à une relance des exportations et aux efforts de restructuration réalisés en Allemagne, en 1993, qui ont notamment permis un maintien à un niveau élevé de la construction et un redémarrage de l'investissement industriel. En revanche, les hausses salariales sont restées modérées, et la consommation a peu progressé.

M. Hans Tietmeyer, président de la Bundesbank, a considéré que cette phase d'expansion était propice à la résolution de problèmes économiques dont les facteurs sont structurels, à savoir : les déficits publics excessifs, le chômage et l'inflation. Les déficits doivent être résorbés par une baisse des dépenses publiques, car les administrations ne doivent pas évincer les investissements privés sur les marchés de capitaux. La baisse du chômage (dont les

taux sont de 7,9 % à l'Ouest et de 13,8 % à l'Est) est largement dépendante d'une progression salariale modérée. L'inflation reste excessive, même ramenée de 4,5 % à 2,9 %.

M. Hans Tietmeyer, président de la Bundesbank, a ensuite traité de la politique monétaire en Allemagne. Il a constaté que les taux à court terme avaient fortement baissé en prenant l'exemple du taux des prises en pension, qui a déchu de 9,7 % à 4,8 %. L'objectif de la politique monétaire allemande est de ramener le taux d'inflation à 2 % ; elle doit, pour ce faire, contenir la progression de la masse monétaire dans une «fourchette» comprise entre 4 % et 6 % à moyen terme, au lieu de 8 % aujourd'hui.

S'agissant des taux à long terme, **M. Hans Tietmeyer, président de la Bundesbank**, a déclaré que la contagion des marchés européens par les marchés américains venait de l'imbrication des marchés internationaux. Un éventuel découplage entre les deux marchés dépend en grande partie de la capacité des pouvoirs publics à maîtriser leurs déficits, qui alimentent les craintes inflationnistes à l'origine de la hausse des taux longs.

Abordant la question de la réforme du système monétaire international, **M. Hans Tietmeyer** a expliqué que la Bundesbank préconise un renforcement de la coopération des pays contrôlant les trois grandes zones monétaires : zone dollar, zone yen, Europe. Elle souhaite également que le Fonds monétaire international (FMI) assure un suivi critique de la politique monétaire et des changes des différents pays.

En revanche, **M. Hans Tietmeyer, président de la Bundesbank**, s'est déclaré opposé à ce que le Fonds monétaire international (FMI) délivre davantage de liquidités aux pays en voie de développement. Les aides accordées doivent être assorties de conditions strictes, qui permettent de s'assurer de leur bon usage à moyen terme.

Concluant son propos liminaire, **M. Hans Tietmeyer, président de la Bundesbank**, a rappelé l'attachement

de l'Allemagne aux progrès de l'union monétaire européenne. Il a considéré que la coopération entre banques centrales était satisfaisante, mais qu'elle pourrait être renforcée. Le passage à la troisième phase de l'union monétaire (instauration de la monnaie unique) lui a paru compromise pour 1996, et donc plus probable en 1999. **M. Hans Tietmeyer, président de la Bundesbank**, a en effet considéré qu'il ne serait pas bon de réduire les exigences prévues par le Traité de Maastricht pour la mise en place de la monnaie unique. Il a conclu qu'il s'agissait d'une question plus politique que technique, et que l'accord était total sur ce point entre la Bundesbank et le Gouvernement fédéral.

Aux questions de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, sur les taux d'intérêt, le président de la Bundesbank a répondu qu'il ne lui paraissait pas évident que la hausse des taux américains à long terme soit durable. En revanche, il lui a paru difficile pour l'Europe, de se démarquer de cette hausse des taux, dès lors que le continent doit importer des capitaux et en particulier l'Allemagne.

Le président de la Bundesbank a ensuite répondu aux questions de **MM. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères, Philippe Marini, Paul Girod, Maurice Blin et Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne**.

M. Hans Tietmeyer a expliqué que l'indépendance des banques centrales, ainsi que le soutien des gouvernements à cette indépendance, étaient le gage de la crédibilité de la politique monétaire et, par conséquent, d'une bonne tenue à long terme des marchés financiers. Une saine gestion des finances publiques lui est également apparue comme importante à cet égard, car les déficits pèsent sur les anticipations inflationnistes. Aussi a-t-il considéré comme légitime une surveillance communautaire de cet indicateur. En Allemagne, les transferts vis-à-vis des Länder de l'Est continueront sans doute d'être importants, mais le président de la Bundesbank a

estimé souhaitable que les transferts favorisent davantage l'investissement que la consommation.

En réponse aux questions de **M. Christian Poncelet, président**, le président de la Bundesbank a indiqué que les critères de convergence ne sont pas conjoncturels à ces yeux, mais que chaque pays doit être capable de les respecter durablement. Il s'est défendu de toute volonté hégémonique de l'Allemagne, affirmant que le processus d'union monétaire n'était pas celui d'un système monétaire européen amélioré, où la domination du mark aurait été maintenue, mais une évolution vers une monnaie, une politique monétaire et une banque centrale communes, l'Ecu se substituant aux autres monnaies, et en particulier au mark. Dans cette optique, la mise en place d'institutions politiques communes lui a semblé constituer un élément capital de la réflexion et l'aboutissement logique du processus d'intégration.

Mercredi 12 octobre 1994 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Claude Trichet, gouverneur de la Banque de France, sur l'évolution de la conjoncture économique et la politique monétaire menée par le Conseil de la politique monétaire.**

La commission a ensuite procédé à l'examen pour avis du **projet de loi de programmation n° 586 (1993-1994)** relatif à la justice, sur le **rapport de M. Alain Lambert, rapporteur.**

M. Alain Lambert, rapporteur pour avis, a d'abord souligné l'intérêt tout particulier de cette programmation des moyens, à la fois parce qu'elle représente une démarche inédite pour la justice, parce qu'elle est le volet financier d'un plan d'ensemble également constitué d'un projet de loi relatif au statut des magistrats et d'un projet de loi relatif à l'organisation et aux procédures juridiction-

nelles, enfin parce qu'elle intervient dans le cadre du plan pluriannuel de maîtrise des finances publiques.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté la structure du projet de loi, qui est composé de six articles et d'un rapport annexe ; ce projet de loi ne concerne pas les moyens de l'administration centrale de la chancellerie, et ne comporte pas de programmation des moyens de fonctionnement.

Évalué dans son ensemble, l'impact du projet de loi de programmation réalise un effort sensible en investissements, si on le compare aux réalisations des années 1989-1993, et un effort indéniable de créations d'emplois, un peu plus inégal selon les actions.

Présentant le contenu du projet de loi de programme relatif à chacune des quatre principales actions du ministère de la justice, **M. Alain Lambert, rapporteur pour avis**, a, tout d'abord, insisté sur l'importance des moyens affectés aux services judiciaires, soit l'ouverture en autorisations de programme de 4,5 milliards de francs, la création de 300 emplois de magistrats, de 835 emplois d'agents de greffes, la rémunération de 800 juges de paix à temps partiel et la levée de la mise en réserve de 835 emplois. Ces moyens s'accompagnent de réformes importantes, telles que la mise en place de structures de gestion dans les cours d'appel et un recentrage des missions du juge, qui justifient une progression modérée des créations d'emplois que d'aucuns auraient espéré nettement supérieure.

S'agissant de l'administration pénitentiaire, le rapporteur pour avis a estimé que l'ouverture de 3 milliards de francs en autorisations de programme et la création de 3.920 emplois représentaient un effort réel, mais dont l'importance devait s'apprécier au vu des projets de développement des alternatives à l'incarcération, celles-ci soulevant d'ailleurs de véritables réticences dans une large fraction de l'opinion.

En ce qui concerne les juridictions administratives, **M. Alain Lambert, rapporteur pour avis**, a souligné les difficultés rencontrées actuellement pour franchir un nouveau seuil de productivité, qui pourraient perdurer face à l'augmentation continue des contentieux, et ce, malgré l'accroissement de 200 millions de francs en autorisations de programme et la création de 380 emplois.

Enfin, s'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, **M. Alain Lambert, rapporteur pour avis**, a estimé que l'ouverture de 400 millions de francs en autorisations de programme, et la création de 400 emplois, devraient être de nature à conforter une politique de prise en charge des jeunes particulièrement délicate à mener dans le contexte actuel.

En conclusion, **M. Alain Lambert, rapporteur pour avis**, a rappelé l'importance de l'effort budgétaire consenti pour la loi de programme, et l'intérêt du travail d'évaluation des tâches de la justice qui avait précédé l'élaboration de ce texte. Il a souligné la nécessité pour le Parlement de rester vigilant vis-à-vis de l'exécution de la programmation, qui pourrait notamment se trouver entravée par des mesures de régulation budgétaire.

Un débat s'est alors instauré au cours duquel sont intervenus **MM. Robert Vizet et Emmanuel Hamel**. En réponse aux intervenants, **M. Alain Lambert, rapporteur pour avis**, a apporté des précisions sur la réalisation des opérations immobilières concernant les juridictions administratives et judiciaires, ainsi que les établissements pénitentiaires. Il a souligné l'intérêt d'introduire dans le rapport annexé au projet de loi une référence à un délai moyen de jugement idéal devant les juridictions administratives.

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

A l'article premier, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que seules les orientations du

rapport annexé seraient approuvées à travers l'adoption du projet de loi.

A l'article 2, la commission a adopté un amendement précisant que les moyens du projet de loi de programmation contribueraient à réaliser les objectifs du rapport annexé, et supprimant la référence aux besoins les plus pressants de la justice.

La commission a ensuite rétabli l'article 6 relatif au compte rendu fait au Parlement de l'exécution de la loi de programmation, dans une rédaction précisant que le Gouvernement devrait notamment rendre compte chaque année au Parlement des opérations de régulation budgétaire ayant affecté le cas échéant le budget de la justice.

La commission a ensuite adopté huit amendements au rapport annexé tendant à supprimer l'affirmation d'une parfaite adéquation des moyens aux objectifs, un amendement de coordination et enfin un amendement fixant aux juridictions administratives l'objectif de délais moyens de jugement d'un an.

La commission a alors **émis un avis favorable à l'adoption** du projet de loi de programme ainsi amendé.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a dressé le bilan de l'**application des lois** pour le semestre courant du 16 mars au 15 septembre 1994. Au cours de cette période, 70 dispositions de lois relevant de la compétence de la commission ont reçu leurs arrêtés ou décrets d'application, mais ces mesures d'application concernent toutes des lois promulguées avant le 15 mars 1994. Aucune mesure d'application n'est donc intervenue pour les lois promulguées pendant les six derniers mois. Les dispositions restant à appliquer sont au nombre de 101, dont 28 pour des lois promulguées depuis le 15 mars 1994, et 73 pour des lois votées depuis le début de la dernière législation.

Sur les neuf textes de loi dont la commission a été saisie au fond, et qui ont été promulgués au cours du semestre, sept textes étaient d'application directe. Il s'agit

de conventions fiscales (Inde, Qatar, Viêt Nam, Bahreïn, Autriche [2]) et de la loi portant règlement définitif du budget pour 1992. Par ailleurs, deux textes (loi n° 94-504 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales et loi n° 94-679 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier) nécessitaient des textes d'application. Ils sont actuellement en cours de rédaction.

Un certain nombre de lois promulguées depuis le début de la législature sont encore en attente de mesures d'application. Ces retards dans la parution des textes d'application sont dus à plusieurs causes. Tout d'abord, certains textes nécessitent des consultations ou des concertations, ce qui, en conséquence, allonge les délais d'élaboration des mesures d'application (loi d'orientation n° 94-99 pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française par exemple). Ensuite, des difficultés juridiques peuvent surgir à l'occasion de l'élaboration des textes d'application (loi n° 93-1353 de finances rectificative pour 1993 - Indemnisation des Français sinistrés d'Irak et du Koweït).

Enfin, des textes d'application d'importance mineure sont attendus ou ne seront pris «qu'en tant que de besoin».

La commission a **donné acte** au président Poncelet de sa communication.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a, tout d'abord, procédé à l'audition de **M. Louis Gallois, président-directeur général d'Aérospatiale, sur la situation de sa société et les perspectives des programmes aéronautiques et spatiaux.**

M. Louis Gallois a tout d'abord présenté les activités du groupe Aérospatiale, qui réalise 70 % de son chiffre d'affaires dans le civil, 70 % à l'exportation, et 70 % en coopération internationale. Il a considéré que sa société était «la plus belle entreprise technologique d'Europe» dans son domaine d'activités, et avait une très longue

expérience de coopération internationale, ce qui constituait un atout important pour l'avenir.

Le président du groupe Aérospatiale a jugé que la conjoncture était très dégradée, tant dans le domaine civil que militaire, en raison des effets de la dérégulation du transport aérien et de la contraction des budgets de défense. Il a relevé une «agressivité extraordinaire» de la part des industriels américains, notamment à l'exportation, souvent soutenue par les plus hautes autorités de leur pays. Il a indiqué que les Etats Unis avaient délibérément choisi de développer les emplois de haute technologie et avaient renforcé à cet effet leur effort de recherche.

Il a noté que la reprise du marché était encore timide, et que les dernières années de crise étaient toujours les plus difficiles à passer. Il a enfin relevé que le cours actuel du dollar, s'il devait se maintenir au-delà des couvertures de changes prises par l'entreprise, conduirait inéluctablement à des déficits significatifs.

Le président d'Aérospatiale a ensuite présenté les principaux défis auxquels le groupe se trouve confronté. Il a jugé que les regroupements des industries européennes seraient inévitables. Il a également insisté, face au changement de politique américain dans ce domaine, sur l'importance et la nécessité des soutiens publics, actuellement fragilisés par les difficultés budgétaires. Il a relevé un écart considérable entre l'effort de recherche aux Etats-Unis et en Europe, notamment sur le projet d'avion supersonique. Il a souhaité le maintien du système des avances remboursables, qui est une forme de partage des risques entre l'industriel et l'Etat. Il a également déploré une forte hétérogénéité des méthodes et de l'intensité des soutiens publics à l'exportation en Europe.

Il a, par ailleurs, insisté sur l'importance du projet d'avion de transport militaire, tant sur le plan financier que sur le plan industriel, en raison des synergies, fortes dans le domaine aéronautique, entre le militaire et le civil.

M. Louis Gallois a enfin déploré une insuffisance de fonds propres qui n'est que partiellement réduite par l'attribution d'une dotation en capital de 2 milliards de francs en 1993.

Il a pourtant considéré que les perspectives de l'entreprise étaient à moyen terme favorables si elle savait s'adapter, en raison du dynamisme des marchés sur lesquels elle agit.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a interrogé le président d'Aérospatiale sur les moyens utilisés par l'entreprise pour compenser les baisses du dollar, sur les perspectives du marché aéronautique civil, sur l'apparent décalage entre l'importance de la dotation en capital accordée à Air France au regard des besoins financiers des constructeurs, sur l'importance des sous-traitances internationales, et sur le rôle de la Communauté européenne dans la constitution et les réussites d'Airbus.

M. Louis Gallois a indiqué que face aux variations du dollar, la société disposait, à court terme, des systèmes classiques de couverture, et que les budgets étaient construits sur un dollar fixe dit d'«équilibre». Il a noté que ce mécanisme de couverture s'appliquait également aux taux d'intérêt.

Le président d'Aérospatiale a indiqué que le marché théorique de 13.000 avions d'ici 2010, dont une partie en avions de remplacement, ne se confirmerait que si la situation financière des compagnies s'améliorait durablement et que si le cours du pétrole s'avérait incitatif. Il a considéré que, parmi le stock d'avions immobilisés, beaucoup d'entre eux ne seraient pas utilisables par les compagnies.

Il a estimé que la sous-traitance internationale était une exigence des marchés, en contrepartie des ventes, et qu'Aérospatiale effectuait déjà certaines productions d'Airbus et d'Avion de Transport Régional (ATR) en Chine. Il a estimé que le phénomène était encore marginal, mais qu'il pourrait aller en s'accroissant.

Il a rappelé qu'Airbus s'était construit grâce au soutien des quatre Etats dont les sociétés participent au groupement d'intérêt économique, mais n'avait reçu aucune aide de la part des institutions européennes.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial des crédits de l'aviation civile, a demandé des précisions sur les mesures de gestion interne prises par l'entreprise, sur l'évolution du remboursement des avances, notamment sur l'A 320 et sur la position du Royaume-Uni concernant l'avion de transport militaire. Il s'est également interrogé sur les difficultés d'Eurocopter, sur le projet de coopération avec les Russes et sur les retards apportés à la certification du monomoteur à turbine (TBM 700).

M. Louis Gallois a observé que le personnel d'Aérospatiale avait consenti des efforts importants afin de s'adapter à la conjoncture. Grâce à ces efforts, la diminution des cadences (par exemple 130 livraisons d'Airbus en 1994 contre 220 prévues en 1992 pour cette même année) et une certaine contraction du chiffre d'affaires n'avaient pas empêché le rétablissement des comptes. Il a jugé qu'il était indispensable d'accroître la compétitivité de l'entreprise par des mesures de gestion interne, qui auraient notamment pour effet de rendre la société moins dépendante du cours du dollar

Le président a considéré que la participation des Britanniques au programme d'avion de transport militaire était un enjeu fondamental, tant en termes industriels en raison de leur grande compétence en matière de fabrication d'ailerons qu'en termes économiques, car le marché britannique représente 60 avions et, enfin, en termes politiques, dans la mesure où un retrait britannique pourrait avoir un effet de contagion. Il a rappelé que l'industriel British Aerospace avait fait une forte campagne pour appuyer le projet européen, mais que la Royal Air Force partait d'une position favorable à l'avion américain, la nouvelle version du C 130, dont une éventuelle commande britannique permettrait d'assurer le lancement.

M. Louis Gallois a jugé que la situation d'Eurocopter était difficile, en raison de l'effondrement du marché civil et de la quasi-absence de marché militaire intérieur franco-allemand pour les fabrications de séries. Il a indiqué que les commandes en anticipation que l'Etat s'appropriait à passer à Eurocopter aideraient fortement l'entreprise à passer une période délicate dans l'attente de la reprise des marchés à l'exportation et de la montée en puissance des programmes Tigre, NH 90 et du nouvel hélicoptère civil EC 135. Concernant les hélicoptères, il a confirmé que la société Aérospatiale avait conclu un accord avec les Russes en vue de la fabrication d'un très gros hélicoptère, dans la gamme des 13 tonnes : le MI 38. Il a observé que ce nouvel appareil interviendrait sur un «créneau» différent de celui des autres hélicoptères fabriqués par Aérospatiale, y compris du futur NH 90, qui se situe dans la gamme des 10 tonnes.

Il a enfin regretté les retards mis à la certification «transport public» du TBM 700, par la Direction générale de l'aviation civile, et a rappelé que le même appareil avait déjà été certifié au Canada.

En réponse à **M. Christian Poncelet, président**, qui l'interrogeait sur l'incidence des accidents d'avions dans l'utilisation des carnets de commande, **M. Louis Gallois** a observé que l'effet n'était pas actuellement sensible, mais que des progrès considérables restaient à faire en matière de communication après les accidents. Il a déploré que, pour assurer une totale indépendance à l'enquête diligentée par la Direction générale de l'aviation civile, les industriels soient totalement tenus à l'écart, et n'aient accès à aucune information. Il a considéré que les méthodes de travail et de communication après les accidents devraient être revues.

Mme Maryse Bergé-Lavigne s'est ensuite interrogée sur les conséquences des accords du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) pour l'aéronautique, sur le contrôle de la Commission européenne en cas de

recapitalisation, et sur les efforts de recherche sur l'avion supersonique.

M. Louis Gallois a indiqué que la Commission européenne serait vraisemblablement vigilante en cas de recapitalisation. S'agissant du GATT, il a relevé que la Commission hésitait à soutenir la confirmation de l'accord bilatéral de juillet 1992, qui fixe les régimes de soutiens publics à l'aéronautique. Il a cependant rappelé que cet accord donnait, semble-t-il, assez largement satisfaction aux Américains dans la mesure où il ne prévoit pratiquement pas de système réel de contrôle du montant des aides indirectes dont bénéficie l'industrie américaine. Il a considéré que le code général des subventions, dans lequel on «retomberait» si un accord particulier -notamment la consolidation de l'accord de 1992- n'était pas trouvé sur l'aéronautique, ne protégeait pas suffisamment l'industrie européenne qui est parvenue à se construire et à durer, grâce à un système imparfait mais adapté au contexte européen.

Le président a enfin regretté le manque de soutien à la recherche supersonique, et indiqué que les industriels américains faisaient dans ce domaine un effort tout particulier et comblaient leur retard, en négociant notamment l'achat de Tupolev 144 afin de vérifier les comportements des avions supersoniques civils. Selon M. Louis Gallois, l'avance acquise par les Français et les Anglais, grâce à Concorde, allait se trouver rapidement réduite. Il a indiqué enfin que, sur le supersonique, les Etats-Unis étaient en «ordre de bataille» et avançaient, alors que l'Europe, si elle ne réagissait pas, risquait de se trouver considérablement dépassée dans les deux ou trois ans à venir.

Puis, la commission a commencé l'examen des fascicules budgétaires du projet de loi de finances pour 1995 en examinant le **budget des services du Premier ministre (I - Services généraux)** pour 1995 sur le rapport de **M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial.**

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a d'abord rappelé que le budget des services généraux du Premier ministre regroupait les crédits destinés aux cabinets du Premier ministre et de quatre autres ministres, les crédits du Secrétariat général du Gouvernement ainsi que ceux des nombreux organismes qui lui sont rattachés. Il a indiqué que cet ensemble de crédits s'élevait à 5,1 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1995, en augmentation de 5,4 % par rapport aux crédits votés pour 1994.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a ensuite détaillé les raisons de cette hausse sensible des crédits, principalement imputable aux dépenses d'intervention qui, globalement, progressent de près de 19 %. A cet égard, il a indiqué que la contribution de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision atteignait près de 1,5 milliard de francs, en augmentation de 20,5 %, et que les crédits en faveur des rapatriés progressaient de 46,5 %. Il a également relevé l'inscription d'une nouvelle dotation pour financer la création d'un Centre des hautes études européennes à Strasbourg.

Puis, le rapporteur spécial a évoqué la diminution de 0,7 % des dépenses de fonctionnement, essentiellement due aux diverses mesures de révision des services votés portant tant sur les services de l'administration centrale que sur les établissements et organismes subventionnés par le budget des services généraux. Il s'est félicité de ces mesures d'économie qui, au total, s'élèvent à 205 millions de francs et représentent 6,5 % des crédits de fonctionnement.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a toutefois regretté qu'aucune réelle remise en cause du nombre important d'organismes gravitant autour des services du Premier ministre n'ait été effectuée. Il a estimé qu'il devenait urgent de revoir les attributions exactes et les crédits dont bénéficiaient cette cinquantaine d'organismes. Il a d'ailleurs constaté que cette préoccupation rejoignait l'une des propositions de la mission sur

l'organisation et les responsabilités de l'Etat présidée par M. Jean Picq.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a alors proposé à la commission de donner un avis favorable au budget des services généraux du Premier ministre pour 1995.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a souhaité savoir où seraient inscrits les crédits destinés aux Français qui reviennent aujourd'hui d'Algérie. **M. Maurice Couve de Murville** lui a répondu que ces dépenses figureraient dans le budget des affaires étrangères.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a demandé au rapporteur spécial d'insister dans son rapport écrit sur le nombre excessif d'organismes gravitant autour des services du Premier ministre.

La commission a alors décidé de donner un **avis favorable aux crédits des services du Premier ministre (I - Services généraux)** pour 1995.

Enfin, la commission a procédé à l'**examen des crédits des services du Premier ministre - II - Secrétariat général de la défense nationale**, sur le rapport de **M. Louis Perrein, rapporteur spécial**.

M. Louis Perrein, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les crédits demandés pour le secrétariat général de la défense nationale (SGDN) pour 1995, qui s'élèvent à 227,185 millions de francs, en hausse de 8,78 % par rapport aux crédits votés pour 1994.

Il a précisé que les autorisations de programme prévues pour 1995 s'élevaient à 68,790 millions de francs, en augmentation de 25 % par rapport à 1994.

Il a souligné que la présentation du budget du SGDN par titre faisait ressortir, d'une part, une légère progression des crédits de dépenses ordinaires en francs courants, ce qui équivaut à une quasi-stagnation en francs constants et, d'autre part, une progression marquée des dépenses d'investissement.

Il a recensé les principaux postes en diminution sur les dépenses ordinaires, parmi lesquels figurent, outre la suppression de 8 emplois, les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques, les moyens de fonctionnement des services - notamment ceux de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et du centre de transmissions gouvernemental (CTG) - les dépenses de recensements, statistiques, formation et information du programme civil de défense.

Il a indiqué que les dépenses en capital, dans le projet de budget pour 1995, atteignaient 68,790 millions de francs en crédits de paiement et le même montant en autorisations de programme ce qui, dans l'un et l'autre cas, représente une augmentation de 25,07 % par rapport au budget voté de 1994.

Abordant ensuite la présentation des crédits par action, **M. Louis Perrein, rapporteur spécial**, a noté que les crédits regroupés sous l'action «secrétariat général de la défense nationale» s'élevaient à 161,028 millions de francs, en hausse de 3 % par rapport à 1994, principalement au bénéfice des dépenses en capital.

Il a vivement déploré la gravité de la situation concernant les crédits alloués, dans le projet de loi de finances pour 1995, à l'Institut des hautes études de la défense nationale, qui sont en diminution de 8,68 % par rapport au budget voté de 1994.

M. Louis Perrein, rapporteur spécial, a enfin souligné que si les crédits demandés pour 1995 au titre du programme de défense, -qui s'élèvent à 60,628 millions de francs-, augmentaient de 48 % par rapport à 1994, ils n'atteignent toutefois pas les niveaux qui avaient été prévus dans le cadre de la programmation quinquennale du programme civil de défense.

M. Christian Poncelet, président, a fait observer que cette augmentation permettait néanmoins un rattrapage non négligeable de ces crédits par rapport aux deux budgets antérieurs.

Dans sa présentation de la répartition des dépenses des différents ministères concourant à la défense civile de la Nation, **M. Louis Perrein, rapporteur**, a appelé l'attention de la commission sur le recul que connaissaient les crédits affectés, pour cette action, au ministère de l'intérieur.

M. Louis Perrein a conclu sa présentation des crédits demandés pour le secrétariat général de la défense nationale dans le projet de loi de finances pour 1995 en estimant que malgré le léger redressement que connaissaient ces crédits, ils ne permettaient pas au secrétariat général de la défense nationale d'assurer convenablement l'ensemble des missions qui lui sont confiées. Il a donc proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur ces crédits.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est associé à l'intention, formulée par M. Louis Perrein, rapporteur spécial, d'interroger le Gouvernement sur sa conception du rôle que doit jouer le secrétariat général de la défense nationale au regard des moyens qui lui sont alloués.

M. Christian Poncelet, président, a toutefois souhaité qu'eu égard à la progression sensible des dépenses en capital prévues par le projet de loi de finances pour 1995 en faveur du secrétariat général de la défense nationale, **la commission recommande au Sénat l'adoption des crédits du secrétariat général de la défense nationale. La commission en a ainsi décidé.**

Jeudi 13 octobre 1994 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a, tout d'abord, désigné **M. Jean Arthuis** comme **rapporteur des propositions de résolution** présentées en application de l'article 73 bis du règlement, n° 18 (1994-1995), par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et n° 27 (1994-1995), par M. Xavier de Villepin, sur la **recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à**

la situation de déficit public excessif en France (n° E - 305).

Puis, elle a procédé à l'examen de ces deux propositions de résolution, sur le rapport de **M. Jean Arthuis, rapporteur.**

M. Jean Arthuis, rapporteur, a d'abord indiqué que les deux propositions de résolution, dont la commission était saisie, avaient le même objet mais qu'elles aboutissaient à des conclusions différentes, ce qui le conduirait à proposer un sort différent pour chacune d'elle.

Il a ensuite présenté leur objet, c'est-à-dire le texte d'une recommandation du Conseil européen, en application des dispositions de l'article 104 C du traité instituant la Communauté européenne. Plus précisément, il a indiqué qu'il s'agissait de l'application de la procédure prévue pour les déficits publics excessifs.

Il a rappelé qu'à compter du 1er janvier 1994, les Etats membres devaient s'efforcer d'éviter les déficits excessifs, liés au non-respect de deux critères : un seuil maximum de 3 % du PIB pour les déficits publics et de 60 % du PIB pour la dette publique.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a ensuite rapidement évoqué la procédure de l'article 104 C et souligné que le texte de la recommandation, objet des propositions de résolution, constituait la première application de ce dispositif.

Il a indiqué que la Commission avait adopté le texte des projets de recommandation du Conseil relatifs aux dix Etats membres concernés le 5 octobre et que ceux-ci avaient été aussitôt transmis aux gouvernements des pays de l'Union européenne. Il a précisé que, le même jour, le Conseil d'Etat avait estimé que la recommandation concernant la France était une proposition d'acte communautaire dont le Parlement devait être saisi en application de l'article 88-4 de la Constitution. Il a indiqué que le Gouvernement avait donc soumis le texte de la recommandation à l'Assemblée nationale et au Sénat dès le 6 octobre.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a rappelé que le Conseil ECOFIN devait examiner ces projets de recommandation le 10 octobre, mais qu'à la demande du Gouvernement français, le Conseil avait seulement exprimé un consensus sur ces recommandations, et décidé de reporter leur approbation définitive à une prochaine séance.

Le rapporteur général a souligné que cette application de la procédure des déficits excessifs s'était faite conformément au texte exact de l'article 104 C du traité, approuvé par la majorité du peuple français lors du référendum du mois de septembre 1992.

Puis, **M. Jean Arthuis, rapporteur**, a présenté le contenu du projet de recommandation. Il a indiqué qu'il comportait d'abord une observation sur la nécessité de mettre un terme à la situation de déficit excessif le plus rapidement possible, cet impératif s'expliquant par le fait que le Gouvernement français devait se préparer à participer à la troisième phase de l'union économique et monétaire (UEM). Il a précisé que cette formule figurait dans les recommandations adressées aux autres Etats membres concernés. Il a estimé que l'on ne pouvait qu'approuver cette observation, en parfaite harmonie avec les objectifs de la politique économique actuelle du Gouvernement soutenue par la majorité parlementaire depuis le mois d'avril 1993.

Puis, le rapporteur a indiqué que la recommandation prenait acte des mesures adoptées par le Gouvernement français pour remédier au déficit, c'est-à-dire : le programme de convergence du mois de novembre 1993 qui vise à ramener le déficit à 3 % du PIB en 1996, la loi d'orientation quinquennale du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques qui retient les mêmes objectifs et prévoit de ramener le déficit à 2,5 % du PIB en 1997, enfin, le projet de budget pour 1995 qui met en oeuvre ces objectifs, en particulier par le gel des dépenses de l'Etat en termes réels.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a alors indiqué qu'ayant approuvé le dispositif de la loi d'orientation quinquennale, et constaté que le projet de budget pour 1995 s'inscrivait parfaitement dans le cadre de la réduction programmée du déficit, il ne pouvait être question de ne pas approuver le texte de la recommandation sur ce point. Il a rappelé que cela ne préjugait pas de la discussion du projet de loi de finances pour 1995 et de son contenu, mais qu'il s'agissait simplement de constater son objectif en terme de réduction du déficit.

Enfin, **M. Jean Arthuis, rapporteur**, a souligné que le texte de la recommandation invitait le Gouvernement à aller plus loin, en insistant d'abord sur la nécessité de contenir le déficit de la sécurité sociale, puis en estimant que si la croissance s'avérait plus favorable en 1995 que ne l'indiquent les prévisions actuelles, le Gouvernement devrait saisir cette opportunité pour réduire davantage le déficit. Le rapporteur général s'est déclaré favorable à ces propositions qui apparaissent indispensables dans le contexte actuel des finances publiques.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a ensuite évoqué la procédure suivie pour regretter la brièveté du délai accordé par les institutions européennes pour l'examen et l'adoption de ces recommandations par le Parlement français.

Toutefois, il a tenu à saluer l'initiative prise par le Gouvernement de soumettre au Parlement ce texte de recommandation le lendemain même de son adoption par la Commission et plus encore d'avoir respecté les termes de la circulaire du Premier ministre du 19 juillet 1994 relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires. Il a estimé que cette attitude avait permis au Gouvernement de demander au conseil des ministres de ne pas adopter les recommandations le 10 octobre dernier, comme cela était initialement prévu, mais de reporter la décision à une prochaine séance du Conseil ECOFIN.

Il a indiqué qu'à l'avenir, il faudrait impérativement prévoir un délai d'examen plus long et surtout, prévoir que le texte de la recommandation soit transmis au Parlement avant le début de l'examen du budget. Il a ajouté qu'il serait même souhaitable que la recommandation parvienne aux assemblées plus en amont, au moment où les grands arbitrages du projet de loi de finances sont pris.

Un large débat s'est alors instauré au sein de la commission.

M. Robert Vizet a souligné que le groupe communiste avait été le premier à déposer une proposition de résolution sur le texte de la recommandation du Conseil et que celle-ci confirmait les avertissements qu'il avait exprimés à l'époque du débat sur le Traité de Maastricht.

Il a considéré qu'il serait utile de connaître les vraies raisons de l'importance actuelle des déficits publics et estimé qu'il conviendrait d'en mesurer les conséquences concrètes pour la population française.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a alors jugé qu'il n'était plus possible de faire de la solidarité à crédit et qu'il fallait bannir les attitudes laxistes qui conduisaient à une augmentation des taux d'intérêt et, en conséquence, à freiner l'investissement et l'emploi.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a considéré que la situation de déficit excessif était bien réelle en France. Elle a rappelé que l'accroissement de 1.000 milliards de francs de la dette publique s'était fait au cours des années 1993 et 1994.

M. Maurice Blin a estimé qu'il ne fallait pas donner plus d'importance au texte de la recommandation qu'il n'en méritait, rappelant que ce document s'inscrivait dans le droit fil des dispositions du Traité de Maastricht. Il a ajouté que la recommandation n'était contestable ni sur le fond, ni sur la forme et insisté sur le fait que la situation française était plutôt meilleure que celle de ses voisins.

M. Michel Sergent s'est félicité que le Parlement soit saisi de la recommandation du Conseil, mais il a regretté que le projet de loi de finances pour 1995 n'aille pas dans le sens indiqué par le texte communautaire.

Mme Paulette Fost a rappelé que la résolution du Parlement n'aurait qu'un aspect consultatif et en aucun cas décisionnel. Elle a estimé qu'on privait la Nation et le Parlement d'un véritable débat sur le montant, le contenu et la nature du déficit. Elle a également regretté l'absence de réel débat sur la sécurité sociale, considérant qu'il ne fallait pas parler du déficit de manière univoque.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a alors indiqué que le texte de la recommandation du Conseil se bornait à évoquer le niveau du déficit mais qu'il ne comportait aucune observation sur le contenu des recettes et des dépenses ou sur les options de politique budgétaire du Gouvernement.

A l'issue de ce débat, la Commission a procédé successivement à l'examen des deux propositions de résolution.

Elle a décidé de **ne pas donner suite à la proposition n° 18** (1994-1995) présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste, car celle-ci s'oppose à l'adoption de la recommandation et donc à l'application des dispositions du Traité de Maastricht.

Elle a ensuite **modifié la proposition de résolution n° 27** (1994-1995) présentée par M. Xavier de Villepin sur cinq points : en soulignant que la recommandation du Conseil salue l'effort d'ajustement budgétaire entrepris par le Gouvernement depuis le mois de juin 1993, en approuvant la nécessité soulignée par la recommandation de contenir le déficit de la sécurité sociale et l'invitation à réduire davantage le déficit en 1995, au cas où la croissance s'avèrerait plus favorable que ne l'indiquent les prévisions actuelles, en prenant acte de la détermination du Gouvernement à respecter la procédure de consultation du Parlement, enfin, en apportant des précisions d'ordre rédactionnel au texte de la proposition de résolution.

La commission a alors **adopté la proposition de résolution ainsi rédigée.**

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

Mercredi 12 octobre 1994 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à la nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

- M. René-Georges Laurin, pour le projet de loi n° 622 (1993-1994) relatif aux services d'incendie et de secours ;

- M. Charles de Cuttoli pour la proposition de loi n° 616 (1993-1994) présentée par MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Mme Paulette Brisepierre, tendant à modifier les articles 2 et 10 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

La commission a ensuite désigné comme **membres de la mission d'information sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction** : MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, Guy Cabanel, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Charles Jolibois, Charles Lederman, Paul Masson, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin et Mme Françoise Seligmann.

Puis la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Pierre Fauchon** sur les textes suivants :

projet de loi organique n° 585 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistra-

ture ; projet de loi de programme n° 586 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la justice ;

projet de loi n° 594 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a exposé que ces trois projets de loi formaient le plan quinquennal en faveur de la justice annoncé par le garde des sceaux et comportaient un ensemble de dispositions très diversifiées. Il a indiqué que l'aspect budgétaire du plan quinquennal serait exposé par les rapporteurs pour avis de la commission sur les crédits du ministère de la justice et le rapporteur pour avis de la commission des finances sur le projet de loi de programme. Il a annoncé qu'en conséquence il limiterait son propos à la présentation du projet de loi organique et du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions.

Il a précisé que le premier projet de loi revêtait la forme organique dès lors qu'y figuraient des dispositions modifiant, sur plusieurs points importants, le statut de la magistrature, notamment par l'institution de juges non professionnels et de conseillers de cours d'appel en service extraordinaire ainsi que par l'accroissement des effectifs de magistrats dits placés.

S'agissant des juges non professionnels, dénommés «juges de paix», il a indiqué qu'il se montrait réservé sur la dénomination de «juge de paix» et qu'il s'interrogeait par ailleurs sur le fait que ces magistrats puissent tenir jusqu'à la moitié des audiences du tribunal d'instance.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a également précisé qu'à l'initiative de l'Assemblée nationale, ces juges, recrutés pour une durée de sept ans non renouvelable, pourraient exercer leur activité professionnelle d'origine, le projet de loi comportant néanmoins certains garde-fous destinés à éviter des conflits d'intérêts.

Evoquant ensuite les autres dispositions du projet de loi organique, il a exposé que celui-ci prévoyait le recrute-

ment de trente conseillers de cour d'appel en service extraordinaire dans des conditions ne lui semblant pas appeler de commentaire particulier.

Abordant ensuite le second projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, il a exposé que celui-ci facilitait la délégation de magistrats, autorisait la création d'audiences foraines et de chambres détachées. Il a souligné que ces dispositions avaient pour objet d'améliorer l'organisation des juridictions, raison pour laquelle il y était favorable.

A propos des dispositions relatives à la procédure civile, il a indiqué que le projet de loi proposait un recentrage des missions du juge par le transfert au greffier en chef de certaines de ses attributions, le développement de la conciliation et de la médiation judiciaires et la refonte du régime du traitement des situations de surendettement.

Il a précisé que le transfert au greffier en chef de certaines attributions du juge apparaissait contestable, notamment en matière de contrôle des tutelles.

Il a indiqué que la consécration législative de la conciliation et de la médiation judiciaires lui apparaissait une utile mesure dès lors qu'il s'agissait de donner un caractère plus « officiel » à des pratiques jusqu'alors largement informelles.

Il a souligné en revanche que les dispositions du projet de loi relatives au traitement des situations de surendettement lui paraissaient contestables, en dépit des aménagements prévus par l'Assemblée nationale, dans la mesure où les commissions départementales se verraient attribuer des prérogatives de nature juridictionnelle.

Au sujet des dispositions de procédure pénale, il a rappelé que l'Assemblée nationale avait rejeté la transaction pénale et n'avait pas non plus accepté les propositions d'aménagement envisagées par sa commission des lois.

Il a indiqué que le projet de loi prévoyait l'extension du juge unique en matière correctionnelle, l'aménagement des procédures de jugement par défaut, le développement d'alternatives à l'incarcération, la simplification du recouvrement des amendes et la définition de prérogatives nouvelles accordées aux juges des enfants.

Il a précisé que l'Assemblée nationale s'était opposée aux dispositions concernant les alternatives à l'incarcération ainsi que le recouvrement des amendes.

Sur ce dernier point, il a estimé que le principe d'un paiement immédiat, assorti d'une réduction de l'amende, lui apparaissait pourtant une mesure utile, qu'il proposerait à la commission de rétablir.

Il a exposé, d'autre part, que des dispositions relatives à la justice des mineurs étaient guidées par le souci d'une saisine et d'une réaction rapides du juge dans le cadre de l'élargissement de ses prérogatives et qu'elles faisaient l'objet d'une approbation unanime de la part des professionnels concernés.

Abordant, en conclusion de son exposé, les dispositions de procédure administrative, il a précisé que le juge administratif recevait le pouvoir très novateur d'adresser des injonctions à l'administration et d'assortir ses décisions d'astreintes. Il a précisé que, sur ce dernier point, il s'agissait d'une déconcentration des procédures actuellement ouvertes devant le seul Conseil d'Etat.

Il a exposé enfin qu'une partie du contentieux administratif serait dévolue à un juge unique dans un souci d'allègement du rôle des tribunaux administratifs, cette innovation étant acceptable en raison de la nature des contentieux concernés et de la présence du commissaire du Gouvernement.

En conclusion de son exposé, il a estimé que les projets de loi avaient pour objectif principal d'accélérer le cours de la justice. Le souci initialement affirmé par le garde des sceaux de développer la justice de proximité ne trouvait

toutefois guère de traduction concrète dans ses propositions.

Il a ensuite mis l'accent sur la nécessité de remédier à l'accroissement du nombre des classements sans suite des petites affaires, qui favorisait le développement d'une «zone de non-droit» difficilement acceptable.

Enfin, il a indiqué que la refonte du régime de traitement des situations de surendettement apparaissait contestable dans la mesure où le Gouvernement souhaitait confier à des commissions administratives des fonctions proprement juridictionnelles.

M. Germain Authié, rapporteur pour avis des crédits du ministère de la justice consacrés à l'administration centrale et aux services judiciaires, a ensuite indiqué que le projet de loi de programme répondait à un engagement du garde des sceaux pris devant la commission, lors de l'examen du projet de la loi de finances pour 1994.

Tout en approuvant le principe d'une programmation sur cinq ans, il a estimé que l'effort budgétaire certes significatif, concrétisé par 8,1 milliards d'autorisations de programme, devait être considéré comme un minimum. A cet égard, il a indiqué qu'il veillerait à l'inscription des crédits correspondants dans les lois de finances à venir.

Après avoir regardé les recrutements prévus comme insuffisants pour répondre à l'accroissement des délais de jugement et de la demande de justice, il a relativisé la portée des crédits prévus en matière immobilière compte tenu de l'état de vétusté des bâtiments et du coût des travaux de réfection.

Il a ensuite regretté que le rapport annexé comporte des déclarations d'intention insuffisamment précises, s'agissant notamment de la déconcentration de la gestion des juridictions ou des critères et des objectifs de la révision de la carte judiciaire.

Il a enfin déploré le report à des textes ultérieurs tant de la réorganisation de l'administration centrale, dont il a indiqué à nouveau qu'elle devrait accueillir davantage de gestionnaires pour permettre aux magistrats de se concentrer sur leurs tâches juridictionnelles et normatives, que des moyens informatiques après l'échec du schéma directeur 1990-1994, et du statut des personnels qu'il a jugé essentiel de conforter pour améliorer l'image de la justice.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Guy Cabanel, rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire.**

M. Guy Cabanel a rappelé que, lors de l'examen par la commission des lois des crédits affectés à l'administration pénitentiaire par le projet de loi de finances pour 1994, le garde des sceaux avait souligné que ce budget était un budget de transition dans l'attente de l'examen du projet de loi de programme.

Il a observé que le projet de loi de programme venait relayer l'effort entrepris en faveur de cette administration.

Il a ajouté que le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions complétait ce dispositif par deux mesures importantes tendant à la limitation des courtes peines et à l'extension de la procédure de conversion d'une peine d'emprisonnement en travail d'intérêt général. Il a en outre signalé la disposition tendant à faciliter l'exécution des mesures d'éloignement concernant des détenus étrangers. Il a précisé que ces mesures devraient contribuer à désengorger les maisons d'arrêt et, partant, permettraient de meilleures conditions de détention.

Il a précisé que les crédits prévus par la loi de programme contribueraient à un effort considérable en équipements et en personnels, qui se matérialiserait par la création de quatre mille places nouvelles de détention, 1.200 places en centres de semi-liberté, 2.850 emplois en détention, 300 en centres de semi liberté et 768 en milieu ouvert.

Il a ajouté que le projet de loi de programme prévoyait la fermeture des places les plus vétustes et la réhabilitation du parc ancien. Il a souligné que cet apport prenait la suite de mesures importantes décidées ces dernières années concernant la construction de 13.000 places nouvelles (dit «programme 13.000»), aujourd'hui achevée, et le recrutement en parallèle de 4.300 personnels, soit un accroissement des effectifs de 24 % entre 1988 et 1993

Il a exposé que le projet de loi de programme portait par ailleurs une attention toute particulière au très délicat problème de la santé des détenus dont il a rappelé qu'elle était aujourd'hui gravement dégradée ainsi que l'avait souligné le rapport établi par M. Gilbert Chodorge.

Il a par ailleurs mis l'accent sur la nécessité d'encourager la limitation de la détention provisoire, le développement du contrôle judiciaire ainsi que l'étude et l'expérimentation de méthodes nouvelles telle l'assignation à domicile sous surveillance électronique.

Il a ajouté que la question de la détention des détenus étrangers appelait, au-delà des dispositions du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions, un effort important quant à la conclusion d'accords de transfèrement vers le pays d'origine, afin notamment d'y préparer leur réinsertion.

En conclusion de son exposé, il a observé que le projet de loi, par l'accroissement des effectifs, devait contribuer à l'amélioration de la sécurité et à de meilleures conditions d'exercice de leur mission par les personnels.

Il a en outre estimé que les personnels devaient voir leur rôle plus nettement défini quant à la mise en oeuvre des missions nouvelles dévolues à l'administration pénitentiaire par la loi du 22 juin 1987 en faveur de la réinsertion des détenus et de l'individualisation des peines. Il a ajouté que le projet de loi de programme, par l'affirmation du souci d'un meilleur suivi des détenus, fixait, à cet égard, une première direction, dont il convenait de se féliciter.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Michel Rufin, rapporteur des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse.**

M. Michel Rufin a exposé que la protection judiciaire de la jeunesse faisait l'objet d'un effort important dans le projet de loi de programme qui tire les conséquences du large développement des interventions de ces services. Il a précisé que ceux-ci, en charge de l'exécution des décisions éducatives ou de sauvegarde des juges des enfants, se trouvaient en effet confrontés de plain pied à un fort accroissement, observé depuis plus de dix ans, du nombre des jeunes mineurs en danger, des jeunes mineurs délinquants et des jeunes majeurs en difficulté.

Il a observé que l'augmentation continue de la délinquance juvénile était préoccupante. Il s'est dès lors félicité de ce que le rapport annexé au projet de loi de programme rappelait la mission principale impartie à la protection judiciaire de la jeunesse, en coordination avec les départements, compétents en matière d'aide sociale.

Il a exposé que les moyens affectés par le projet de loi de programme à la protection judiciaire de la jeunesse prévoyait 400 millions de francs d'autorisations de programme, soit un doublement par rapport aux précédentes lois de finances, ajoutant que ces moyens devraient être consacrés prioritairement au développement des capacités des centres d'hébergement, notamment pour les cas les plus difficiles, en particulier dans les zones urbaines.

Il a exposé qu'il y avait lieu par ailleurs de noter que l'accroissement des capacités des centres participait du souci d'une diversification opportune des réponses à la délinquance juvénile, ajoutant que le régime des internats, en permettant une vie plus ordonnée, ouvrait la voie à une meilleure «resocialisation» du jeune en danger.

Il a enfin rappelé que les services de la protection judiciaire de la jeunesse avaient souhaité expérimenter pour les jeunes mineurs délinquants les stages dits «jeunes en équipe de travail» (JET) qui avaient donné d'excellents

résultats pour les jeunes majeurs délinquants en fin de peine.

En conclusion de son exposé, il a indiqué que, par la définition des moyens nouveaux et la fixation d'orientations à moyen terme, le projet de loi de programme et le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions paraissaient pouvoir contribuer significativement au développement des missions de la protection judiciaire de la jeunesse, ajoutant que ces missions supposaient un suivi vigilant eu égard aux incertitudes persistant dans ce domaine et à l'évolution préoccupante de la délinquance.

Il a signalé sur ce point qu'un bilan de l'application de ces dispositions pourrait utilement éclairer la représentation nationale à l'expiration de la période d'exécution du projet de loi de programme.

Après avoir approuvé la philosophie générale des projets de loi et de l'exposé du rapporteur, **M. Charles Jolibois** a estimé préférable de dénommer la transaction pénale «réparation pénale» pour tenir compte des droits de la victime . Il a précisé que cette procédure présentait le double avantage de permettre la reconnaissance de la faute et d'éviter les nombreux classements sans suite.

A propos du juge unique, il a indiqué n'avoir jamais eu d'objection de principe, estimant qu'en règle générale un magistrat statuant seul assumait pleinement sa responsabilité de juge.

M. Guy Allouche a estimé que ces textes ne répondaient pas à l'exigence de justice de proximité qui était supposée les avoir inspirés. Il a indiqué que l'expérience britannique des formations collégiales comportant un magistrat professionnel et deux juges citoyens n'était pas transposable telle quelle en France. Il s'est déclaré réservé sur les «juges de paix», indiquant que la volonté d'alléger la tâche des juges se traduisait par des propositions peu adaptées.

S'agissant du juge unique, il a rappelé la proposition du procureur général près la Cour de cassation, **M. Pierre**

Truche, de voir mise en oeuvre l'association des citoyens à la justice au sein des formations collégiales, et estimé qu'elle pourrait se concrétiser dans une formation comportant deux professionnels et un échevin.

Sur l'accroissement du contentieux, dont il a trouvé les causes dans la meilleure information des citoyens sur leurs droits et la multiplication des lois et règlements, il a reproché au Gouvernement de vouloir adapter la politique aux moyens, alors qu'il eût été préférable de dégager les moyens nécessaires à la mise en oeuvre d'une véritable politique de la justice.

Enfin, sur le traitement du surendettement, il s'est déclaré défavorable à une nouvelle législation, indiquant qu'une unanimité s'était faite contre l'octroi d'un pouvoir juridictionnel à la commission. Il a estimé que l'amélioration de la «loi Neiertz» ne devrait être effectuée qu'après concertation avec les intervenants dans ces procédures.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, jugeant ces textes séparates, s'est inquiété de la multiplication des modifications de la procédure pénale. Il a constaté que la répartition de la pénurie ne permettait pas de se donner les moyens d'une meilleure justice.

Il s'est interrogé sur la conformité de l'expérimentation de certaines réformes avec le principe d'égalité devant la justice. Il a craint que l'assouplissement des règles de suppléance ne porte une atteinte grave à l'inamovibilité des magistrats.

Il a ensuite condamné l'extension du recours au juge unique en matière correctionnelle. Il a indiqué que les inconvénients de cette formule n'étaient pas toujours compensés par le deuxième degré de juridiction, les cours d'appel, également surchargées, ayant trop souvent tendance à confirmer les jugements de première instance, voire à aggraver les peines prononcées.

Sur le transfert de compétences aux greffiers en chef, il s'est inquiété des tâches que le greffier en chef, déjà surchargé, ne pourrait plus assumer à l'issue de ce transfert.

Il a indiqué qu'il ne souhaitait pas voir confondus le rôle du juge et celui du greffier, notamment en matière d'adoption.

Sur la conciliation et la médiation, il a estimé peu souhaitable de voir se développer une nouvelle profession alors que les textes actuels ainsi que la pratique des professionnels permettaient d'ores et déjà des règlements pré-contentieux. Il a également mis en avant la durée indéterminée de la médiation et les frais supplémentaires entraînés par cette procédure.

Sur la «transaction», il a indiqué que les procureurs recouraient actuellement au classement sans suite en raison de leur surcharge de travail et s'est inquiété de la possibilité matérielle qu'ils auraient de procéder à des transactions dans de bonnes conditions. Il a en tout état de cause estimé que le rôle du procureur n'était pas de fixer une peine et encore moins de déterminer l'indemnisation de la victime. Il s'est enfin inquiété du sort de la victime conduite à faire valoir ses seuls intérêts civils.

Enfin, s'agissant du «rabais» accordé en cas de paiement immédiat d'une amende, il a estimé qu'il donnerait une prime injustifiée à certains délinquants.

M. André Bohl a estimé que la «transaction» pourrait remédier à l'accroissement des classements sans suite mal supporté par le citoyen. Il s'est déclaré favorable à la faculté de recourir à des audiences foraines mais a estimé qu'elle ne devrait pas être laissée à la seule appréciation du juge. Il s'est inquiété de voir le Conseil d'Etat surchargé par des affaires de faible importance. Il s'est enfin déclaré favorable à l'échevinage compte tenu de son expérience des conseils de prud'hommes en Alsace-Moselle.

M. Robert Pagès a estimé que le phénomène de l'encombrement des juridictions n'était pas une nouveauté et que le Gouvernement, faute d'avoir les moyens d'une bonne justice, malgré quelques éléments positifs, avait choisi d'abaisser la qualité de la justice au lieu de répondre à la demande des citoyens d'une justice efficace,

juste et humaine. Il s'est déclaré défavorable à la nomination de conseillers de cours d'appel non professionnels dont il a estimé paradoxal qu'ils puissent avoir à réviser le jugement de magistrats professionnels.

En réponse à ces interventions, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a indiqué que le juge unique concentrait mieux son attention sur les affaires qui lui étaient soumises.

Il a estimé que la limitation des moyens était incontournable et qu'il n'était pas nécessairement absurde de se donner pour objectif d'adapter une politique aux moyens. Il a indiqué qu'au demeurant le projet de loi de programme comportait des efforts massifs dans certains domaines.

Sur la transaction, il a estimé souhaitable de ne pas voir invoquer les principes de manière intangible. Il lui a paru préférable de respecter leur esprit pour en moduler l'application en fonction de l'accroissement du contentieux.

S'agissant de l'échevinage, il a indiqué qu'il proposerait d'en prévoir la possibilité au sein des chambres commerciales et sociales des cours d'appel.

Enfin, s'agissant des conseillers à la cour d'appel en service extraordinaire, il a indiqué que ceux-ci, au nombre de trente, devraient satisfaire aux conditions d'entrée à l'école nationale de la magistrature et justifier de quinze ans d'expérience professionnelle.

La commission a ensuite abordé l'**examen du projet de loi organique n° 585 (1993-1994) modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature**.

Elle a tout d'abord examiné le titre premier qui institue un juge de paix.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a indiqué que la dénomination de juge de paix ne correspondait pas à la réalité des fonctions exercées par les intéressés et qu'il lui paraissait en outre indispensable de ne pas singulariser

ces magistrats au sein des juridictions d'instance dans la mesure où ils avaient vocation à exercer les mêmes fonctions que les magistrats professionnels. En conséquence, il a proposé un amendement tendant à désigner ces juges sous le simple nom de magistrats non professionnels.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que les juges de paix présentaient d'ores et déjà suffisamment de singularités pour ne pas pouvoir être confondus avec les autres magistrats du tribunal d'instance. Il a insisté à cet égard sur le fait qu'ils étaient nommés pour une durée déterminée, chargés de certaines affaires et qu'ils pourraient exercer leurs attributions judiciaires en même temps que leurs activités professionnelles.

Il a estimé que pour ces motifs, il était nécessaire de distinguer ces juges par une appellation spécifique, le justiciable devant savoir à quel magistrat il s'adressait. Il a rappelé l'attachement des milieux ruraux au juge de paix.

M. Guy Cabanel a estimé que si l'appellation de «juge de paix» était inadaptée, celle proposée par le rapporteur de «juge non professionnel» serait mal comprise des justiciables.

M. Robert Pagès a dénoncé le risque de dérive vers une justice de notables.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la proposition formulée par le rapporteur n'était justifiée que par son souci de faire siéger les magistrats non professionnels dans les tribunaux de grande instance.

En réponse à ces observations, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé que les magistrats concernés jugeraient les affaires qui leur seraient attribuées par l'ordonnance annuelle de roulement. Il a par ailleurs estimé qu'il n'était pas possible d'utiliser une appellation ne correspondant pas au contenu des fonctions exercées par ces magistrats. Enfin, il a évoqué une loi adoptée en 1970 à l'initiative de M. René Pleven qui prévoyait le recrutement de magistrats non professionnels.

La commission a finalement décidé de réserver l'examen de l'intitulé du titre premier jusqu'à la fin de la discussion des articles composant ce titre.

A l'article 41-10 (recrutement des juges de paix), **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a proposé un amendement tendant à ouvrir aux magistrats non professionnels la faculté de siéger comme assesseurs dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance.

Il a par ailleurs recommandé la réduction de la part des services du tribunal susceptible d'être exercée par ces magistrats.

M. Guy Allouche a approuvé le principe d'un échevinage des tribunaux de grande instance, mais a estimé peu souhaitable de confier des fonctions de juge unique à un magistrat non professionnel.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé, pour sa part, que si les conditions exigées pour être juge de paix étaient les mêmes que celles imposées pour l'accès direct à la magistrature, il était préférable de recruter des magistrats professionnels à temps plein.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, lui a fait observer que l'intention du Gouvernement était de s'adresser à des personnes en activité ayant acquis une expérience professionnelle utile à la justice. Il a par ailleurs fait valoir que la qualité du magistrat recruté était garantie par la proposition initiale de l'assemblée du magistrats du siège de la cour d'appel et l'avis conforme de la commission d'avancement, enfin, l'exigence d'un stage et d'une formation professionnelle organisés par l'École nationale de la magistrature.

MM. Charles Jolibois et Charles de Cuttoli ont également souligné que le contrôle des recrutements par la commission d'avancement garantirait le bon niveau de ces magistrats.

MM. Guy Allouche, Charles de Cuttoli et Guy Cabanel ont ensuite évoqué l'âge maximum de recrute-

ment de ces magistrats fixés à 65 ans par le projet de loi. Sur proposition de **M. Guy Cabanel**, la commission a décidé d'abaisser cet âge limite à 60 ans.

La commission a adopté l'amendement proposé par son rapporteur tendant à une nouvelle rédaction de l'article 41-10.

A l'article 41-11 (fonctions exercées par les juges de paix), **M. Pierre Fauchon**, rapporteur, a présenté un amendement tendant à préciser que les juges non professionnels seraient inscrits, comme tous les magistrats du tribunal, sur l'ordonnance annuelle de roulement ; cet amendement précise également que les intéressés ne pourraient assurer plus du quart des services de la juridiction.

En réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, le rapporteur a précisé qu'il convenait de laisser une certaine souplesse au président dans l'organisation de sa juridiction.

La commission a ensuite adopté trois amendements de coordination à l'article 41-12 (nomination de juges de paix). Elle a de même adopté un autre amendement de coordination à l'article 41-13 (statut et rémunérations).

A l'article 41-13-1, elle a adopté un amendement présenté par le rapporteur tendant à étendre au ressort du tribunal de grande instance l'interdiction de cumul entre une activité professionnelle juridique et des fonctions judiciaires.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur le principe même d'un tel cumul et a suggéré de créer de véritables emplois plutôt que de favoriser les cumuls d'activités.

M. Charles de Cuttoli s'est inquiété de la qualité des professionnels qui accepteraient de siéger dans les tribunaux de grande instance et auxquels seraient confiées les affaires les moins intéressantes.

M. Guy Allouche s'est également élevé contre le cumul d'activités et a préconisé le recrutement d'assistants de justice.

M. Yann Gaillard s'est inquiété des risques de conflit d'intérêts entre l'activité professionnelle du juge de paix et ses fonctions judiciaires.

En réponse à ces différentes observations, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a indiqué que le cumul d'activités ne l'avait pas laissé indifférent mais que, pour des raisons pratiques évidentes, il serait difficile de recruter des personnes jeunes et compétentes pour exercer ces fonctions sans les autoriser à avoir concomitamment une activité professionnelle. Il a précisé qu'il proposait par ailleurs le recrutement d'assistants de justice. Enfin, il a indiqué que les règles habituelles de déport s'appliqueraient en cas de conflit d'intérêts.

Il a par ailleurs indiqué à **M. Guy Cabanel** qu'en vertu du régime général des inéligibilités résultant du code électoral, les juges de paix ne pourront pas être élus dans le ressort dans lequel ils ont exercé leurs fonctions, et qu'il y aurait une incompatibilité de principe entre l'exercice de telles fonctions et un mandat électif.

La commission a adopté la proposition du rapporteur et l'article premier ainsi modifié.

A l'article 2 (rapport sur le juge de paix), supprimé par l'Assemblée nationale, la commission a engagé un débat sur l'opportunité de prévoir le dépôt par le Gouvernement d'un rapport sur l'expérience des juges de paix.

Après les observations présentées par **MM. Guy Cabanel, Michel Rufin, Michel Dreyfus-Schmidt, Maurice Ulrich et Pierre Fauchon, rapporteur**, elle a finalement adopté un amendement rétablissant cet article.

Revenant à l'intitulé du titre premier, elle a finalement décidé, sur proposition de **M. Guy Cabanel**, et après les observations formulées par **MM. Charles Jolibois, Michel Dreyfus-Schmidt et Pierre Fauchon, rappor-**

teur, de ne pas donner de dénomination spécifique aux magistrats recrutés dans le cadre de ce titre et d'indiquer simplement qu'il s'agissait de magistrats recrutés à titre temporaire.

En conséquence, elle a adopté deux amendements modifiant en ce sens l'intitulé du titre premier et l'intitulé du chapitre V bis inséré dans l'ordonnance de 1958.

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, tendant à insérer un titre additionnel après l'article premier afin d'ouvrir la faculté de faire siéger dans les chambres commerciales et sociales des cours d'appel un conseiller recruté parmi les conseillers prud'hommes et les membres des tribunaux de commerce.

M. Jacques Larché, président, s'est inquiété des conditions de recrutement de ces conseillers, notamment en matière prud'homale, et a craint que le fait de confier à un magistrat non professionnel le soin de trancher entre deux magistrats professionnels n'affaiblisse les cours d'appel.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que l'échevinage des cours d'appel était préjudiciable à la qualité de la justice d'appel.

M. Guy Cabanel a au contraire approuvé l'idée du rapporteur, tout en suggérant que l'âge maximum du recrutement soit abaissé à 60 ans et que les intéressés ne soient désignés que pour cinq ans.

M. Michel Rufin a formulé des réserves à l'égard de la proposition du rapporteur en indiquant que le juge d'appel avait pour rôle d'unifier le droit et qu'il convenait donc que les formations de juges soient composées de juristes particulièrement compétents.

M. Charles de Cuttoli a estimé que le projet de loi prévoyait d'ores et déjà le recrutement de conseillers de cours d'appel en service extraordinaire susceptibles d'assurer le renforcement de ces juridictions.

M. Yann Gaillard a suggéré à cet égard que certains de ces conseillers puissent être recrutés parmi les anciens conseillers prud'hommes et les membres des tribunaux de commerce.

Après avoir regretté que ses suggestions ne puissent pas être retenues en l'état, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a retiré sa proposition d'amendement.

La commission a ensuite abordé l'examen du titre II du projet de loi organique instituant des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire.

Après que **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, eut rappelé les conditions de recrutement de ces conseillers, la commission a adopté, à l'article 4 (nomination des conseillers à la cour d'appel en service extraordinaire), un amendement tendant à préciser que les candidats pourraient être soumis à une formation comportant un stage en juridiction.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a signalé qu'il était opposé au recrutement de ces conseillers.

La commission a ensuite adopté quatre amendements tendant à l'insertion d'articles additionnels après l'article 7 :

- le premier règle la situation des magistrats affectés à une juridiction supprimée ou transformée en chambre détachée ;

- le deuxième prévoit les conditions de soumission à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature des mises en position de détachement, de disponibilité ou « sous les drapeaux » ;

- le troisième prévoit le maintien en fonctions des magistrats atteints par la limite d'âge jusqu'au 30 juin suivant la date à laquelle ils ont atteint cette limite ;

- le dernier proroge jusqu'au 31 décembre 1999 la faculté de maintenir en activité pour trois ans les magistrats atteints par la limite d'âge.

La commission a approuvé le **projet de loi organique ainsi modifié.**

Présidence de M. Jacques Larché, président, et de MM. Charles de Cuttoli et Germain Authié, vice-présidents.- Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a abordé l'examen des **articles du projet de loi n° 594 (1993-1994)**, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

A l'article premier (délégations de magistrats du siège), elle a adopté, à l'initiative de M. Pierre Fauchon, rapporteur, un amendement tendant à réduire de quatre à trois mois la durée maximum annuelle de délégation d'un magistrat.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a indiqué que cette disposition lui paraissait porter une atteinte excessive à l'inamovibilité de la magistrature.

Elle a ensuite adopté un amendement identique à l'article 2 (délégations de magistrats du Parquet).

Elle a ensuite adopté un amendement tendant à insérer une division et un article additionnels après l'article 2 ter pour inscrire dans la loi l'établissement de l'ordonnance annuelle de roulement dans les tribunaux d'instance et de grande instance.

Abordant ensuite le chapitre II du titre premier relatif au transfert de compétences aux greffes, la commission a tout d'abord rejeté un amendement présenté par **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, tendant à confier aux greffiers le soin d'établir les certificats de nationalité française.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a ensuite fait observer qu'il était opposé à ce que le juge fût déchargé de compétences de nature juridictionnelle ou exigeant son intervention afin de conférer une certaine solennité aux actes accomplis.

La commission a ensuite adopté quatre amendements tendant à supprimer les articles 6, 7, 8 et 9 relatifs au transfert de la vérification des comptes de tutelle, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, ayant indiqué que le contrôle de ces comptes relevait par nature de la compétence du juge des tutelles.

Elle a également adopté un amendement présenté par le rapporteur tendant à insérer après l'article 9 un article additionnel instituant des assistants de justice.

Le rapporteur a précisé que ces assistants, recrutés parmi les titulaires d'une maîtrise en droit, apporteraient un concours précieux aux magistrats qui, dans l'ensemble, approuvaient cette suggestion ; les intéressés seraient recrutés pour une durée de deux ans renouvelable une fois, et seraient tenus au secret professionnel, les autres modalités d'application étant fixées par un décret en Conseil d'Etat.

MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Guy Allouche ont approuvé le principe de cette initiative mais ont souhaité que les assistants puissent être, à terme, intégrés dans la magistrature.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, leur a indiqué que les assistants avaient vocation à passer le concours de l'Ecole nationale de la magistrature et qu'il convenait de ne pas rendre trop rigide le système proposé afin d'éviter de créer un nouveau corps judiciaire.

M. Jacques Larché, président, a approuvé cette dernière observation et la commission a adopté l'amendement proposé par le rapporteur.

Elle a ensuite abordé l'examen du titre II du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions qui encadre dans la loi les procédures de conciliation et de médiation.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a exposé le dispositif proposé en indiquant que la pratique actuelle, fondée sur l'article 21 du nouveau code de procédure civile, permettait d'ores et déjà au juge de pratiquer la conciliation

et la médiation judiciaires. Il a également rappelé les expériences engagées en ce sens au Canada. Enfin, il a proposé que le texte soit modifié pour prévoir que le juge ne pourrait renvoyer à la médiation qu'après avoir entendu les parties, que le médiateur devrait obligatoirement être une personne physique afin d'éviter la constitution d'officines spécialisées en la matière, enfin que les magistrats n'avaient pas vocation à remplir ces fonctions.

M. Jacques Larché, président, a indiqué que la médiation s'était révélée un échec cuisant au Canada et que les pratiques actuelles fonctionnaient sans texte ; il lui a donc paru inutile de prévoir un dispositif législatif encourageant la constitution des officines évoquées par le rapporteur, et qui viendrait grever un peu plus les charges de l'aide judiciaire.

M. Michel Rufin a rappelé qu'il était le rapporteur d'un projet de loi déposé en 1989 tendant à institutionnaliser la médiation, projet de loi qui, jusqu'à présent, avait été différé et dont on retrouvait les principales dispositions dans le texte examiné par la commission. Il a également signalé la création de cabinets de médiation et estimé que leur développement n'était pas souhaitable dès lors que de nombreuses professions étaient d'ores et déjà en mesure de pratiquer la médiation, notamment les notaires et les avocats. Il s'est enfin inquiété du recours ouvert aux parties qui s'opposeraient à une médiation ordonnée d'office par le juge.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a attiré l'attention sur les risques d'une rédaction qui exigerait l'accord des parties et qui ne permettrait plus, de ce fait, d'imposer des médiations en cas de conflit du travail.

M. Charles Jolibois a estimé que la situation actuelle était satisfaisante et que les juges des référés n'hésitaient pas, lorsque cela était souhaitable, à renvoyer les parties à la médiation surtout lorsque celles-ci le lui demandaient. Il a donc estimé inutile de légiférer en la matière.

A l'issue de ce débat, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, s'abstenant, la commission a adopté sept amendements supprimant les articles 10 à 15 ainsi que l'intitulé du chapitre II du titre premier.

Abordant ensuite le chapitre III du même titre relatif à la procédure de surendettement, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a souligné que la procédure mise en oeuvre en 1989 permettait de régler 60 % des dossiers.

Il a ensuite indiqué que, soucieux d'alléger la tâche des juges d'instance qui avaient chaque année à traiter quelque 20.000 dossiers de surendettement n'ayant pas pu faire l'objet d'une conciliation, le Gouvernement avait proposé de modifier la nature amiable de la commission de surendettement pour transformer celle-ci en une juridiction chargée de prescrire des mesures de redressement.

Il a ensuite exposé que, face aux réactions très défavorables des partenaires concernés par les procédures amiables -la Banque de France, les établissements de crédit et les associations de consommateurs- l'Assemblée nationale avait modifié le dispositif initial pour prévoir une homologation systématique des mesures prescrites par les commissions.

Il a estimé que les observations présentées par les intervenants à cette procédure et la nécessité de ne pas retirer au juge des attributions de nature purement juridictionnelle justifiaient que le dispositif de la loi de 1989 fût conservé, sous réserve de certaines modifications ponctuelles.

M. Guy Allouche a fait observer que la réforme envisagée par le Gouvernement n'avait été précédée d'aucune concertation et que l'unanimité s'était faite contre la «juridictionnalisation» des commissions de surendettement. Il a également rappelé que lors de leur audition, le Premier président de la Cour de cassation et le procureur général près cette cour avaient marqué leurs réticences devant une telle évolution.

En réponse à **M. Philippe de Bourgoing**, qui l'interrogeait en sa qualité de rapporteur pour avis de la loi sur le surendettement, **M. Lucien Lanier** a précisé que le système actuel avait certes permis d'obtenir des résultats très satisfaisants en matière de règlement amiable mais que les juridictions d'instance n'en étaient pas moins aux limites de l'asphyxie face au nombre de dossiers non conciliés qu'elles devaient traiter. Il a toutefois indiqué qu'il s'en remettait à l'avis du rapporteur.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a regretté que le rapport prévu par la loi relative au surendettement n'ait jamais été communiqué. Il a estimé que la procédure actuelle donnait toute satisfaction et que si des aménagements devaient y être apportés, il convenait d'ouvrir préalablement une concertation avec les partenaires intéressés.

M. Guy Allouche a fait observer qu'en raison des réticences des commissions de surendettement, le système proposé par l'Assemblée nationale conduirait à alourdir la charge des juges de l'exécution.

La commission a finalement rejeté tant le dispositif initial que les modifications apportées par l'Assemblée nationale et a adopté cinq amendement présentés par son rapporteur, destinés à améliorer le texte en vigueur.

A l'article 16 (règlement des litiges en matière de crédit à la consommation), elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 18 (commission de surendettement), elle a adopté un amendement tendant à compléter le code de la consommation afin d'indiquer que la commission de surendettement conduisait la procédure de règlement amiable et jouait un rôle d'expertise auprès du juge de l'exécution dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire civil. Cet amendement, après avoir été modifié à l'initiative de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, attribue à la suspension provisoire des poursuites prononcées dans le cadre du règlement amiable les mêmes effets que ceux résultant

de la suspension prononcée dans le cadre du redressement judiciaire civil.

A l'article 19 (contrôle par le juge des mesures prescrites par la commission de surendettement), elle a adopté un amendement tendant à préciser qu'en cas d'échec du règlement amiable, le juge de l'exécution pouvait charger la commission de surendettement de dresser l'état d'endettement du débiteur et d'élaborer un projet de plan de redressement judiciaire civil. Cet amendement précise également que le juge de l'exécution pourrait reporter le paiement des créances de deux ans ou le rééchelonner sur sept ans au lieu de cinq actuellement.

La commission a ensuite adopté deux amendements tendant à supprimer les articles 20 (déchéance) et 21 (entrée en vigueur), rendus inutiles par l'adoption des amendements précédents.

Enfin, elle a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 21 bis (faillite civile en Alsace-Moselle), après que le rapporteur eut fait observer que l'aménagement qu'il était proposé d'apporter au régime de la faillite civile en Alsace-Moselle anticipait sur les conclusions de la commission d'harmonisation du droit local.

La commission a ensuite abordé l'examen du titre III relatif aux dispositions concernant la procédure pénale.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a rappelé que les dispositions contenues dans le chapitre premier de ce titre, dont l'objet consistait à étendre le champ de la transaction en matière pénale, avaient été supprimées par l'Assemblée nationale. Il a indiqué que ces dispositions visaient à remédier à un taux excessif de classements sans suite, dépassant 40 % pour les infractions dont l'auteur a été identifié. Il a estimé que la principale cause de cet état de fait tenait à la surcharge de travail des juridictions de jugement.

Le rapporteur a considéré que la possibilité offerte au procureur de la République de proposer une transaction aux auteurs d'infractions permettrait de réduire le taux

excessif de classements sans suite. Il s'est en conséquence déclaré partisan du rétablissement des dispositions du projet de loi relatives à la transaction en matière pénale, sous réserve de certaines modifications.

Il a proposé que le terme de «transaction» soit remplacé par celui de «composition» et que le recours à cette procédure ne puisse avoir lieu que pour des infractions limitativement énumérées, lesquelles pourraient toutefois, si ce nouveau dispositif donnait satisfaction, être ultérieurement étendues.

Il a également jugé nécessaire d'associer la victime à cette procédure afin d'assurer son indemnisation effective. Aussi a-t-il souhaité prévoir que cette personne pourrait subordonner son accord à son indemnisation effective ou à l'obtention de garanties suffisantes.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a ajouté que la composition ne constituerait pas juridiquement une sanction pénale et ne devrait pas figurer au casier judiciaire. Il a néanmoins estimé indispensable de créer un registre national des compositions afin d'identifier les récidivistes.

Il a insisté sur le fait que cette procédure devait être considérée comme une alternative non pas au jugement mais au classement sans suite. Il a fait observer que de tels classements décourageaient les victimes.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait part de sa ferme opposition au principe même de la transaction pénale, soulignant que les procureurs de la République, déjà surchargés de travail, n'auraient pas le temps de recourir à cette procédure. Il a estimé indispensable d'assurer avant tout la réparation du dommage subi par la victime.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, lui a fait observer que la victime pourrait toujours s'opposer à la composition en mettant elle-même l'action publique en mouvement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait part de ses inquiétudes à l'égard des risques de pression à l'égard des personnes poursuivies, lesquelles pourraient être

conduites à accepter une proposition de transaction à la seule fin d'éviter des poursuites judiciaires. Il a considéré qu'une telle proposition ne saurait être soumise à une personne qui n'aurait pas reconnu les faits.

M. Christian Bonnet s'est déclaré favorable au principe de la transaction en matière pénale soulignant que beaucoup trop d'affaires faisaient l'objet d'un classement sans suite alors que de nombreux petits délinquants faisaient l'objet de mesures d'incarcération susceptibles d'hypothéquer leur réinsertion. Il a fait observer que le recours à la transaction ne constituerait qu'une simple faculté reconnue au procureur de la République.

M. Charles de Cuttoli a fait part de ses réserves sur le fait d'autoriser le procureur de la République à transiger avec un délinquant. Il a ajouté que la transaction poserait des difficultés pratiques, notamment dans les hypothèses où l'infraction serait commise par plusieurs personnes. Il a estimé nécessaire d'assurer un contrôle permettant d'identifier les récidivistes afin de ne pas proposer cette procédure à des délinquants habituels. Il a par ailleurs fait part de ses inquiétudes sur le risque d'une «démotivation» des forces de police, lesquelles seraient peu incitées à rechercher activement une personne pouvant échapper à une comparution devant le tribunal.

M. Charles Jolibois, marquant son approbation de principe, a estimé nécessaire de préciser que cette procédure ne pourrait concerner que les personnes ayant reconnu les faits qui leur seraient reprochés.

M. Yann Gaillard a interrogé le rapporteur sur l'avantage apporté par la transaction pénale par rapport à la pratique consistant, pour le Parquet, à renoncer aux poursuites sous réserve d'une réparation de la victime.

M. Michel Rufin a estimé nécessaire de remédier au taux excessif des classements sans suite en donnant une réponse pénale à toute infraction. Il a considéré que la transaction en matière pénale répondrait à cette nécessité

et permettrait de mettre un délinquant devant ses responsabilités.

Après que **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, eut précisé que l'extension de la transaction était largement demandée par les membres du Parquet, **M. Jacques Larché, président**, a souligné que cette procédure permettrait aux procureurs de ne pas recourir systématiquement pour certaines infractions au classement sans suite.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a proposé à la commission un amendement substituant la notion de composition à celle de transaction, traduisant sa propre position sur cette procédure et apparaissant de nature à répondre aux objections soulevées par les intervenants. Il a ainsi fait observer que la victime serait étroitement associée à la procédure de composition puisqu'elle pourrait non seulement faire obstacle à cette procédure en engageant l'action publique mais encore subordonner son accord à sa réparation effective ou à l'octroi de garanties suffisantes pour la réparation.

Il a précisé à **M. Yann Gaillard** que les pratiques actuellement suivies par le Parquet pour permettre l'indemnisation de la victime ne donnaient pas entièrement satisfaction, les engagements pris par les personnes poursuivies n'étant pas toujours exécutés.

Il a fait observer que, le dispositif proposé par son amendement étant optionnel, le procureur ne serait pas obligé de l'appliquer et ne devrait en pratique y recourir que dans les affaires les plus simples.

Il a estimé que l'impunité résultant d'un classement sans suite était plus choquante qu'une sanction acceptée par le délinquant à la suite d'une procédure de composition.

Il a indiqué à **M. Charles de Cuttoli** que les récidivistes pourraient être identifiés par la création d'un registre des compositions, proposée par son amendement. Il a considéré que la police pourrait être «remotivée» par la

réduction du taux de classements sans suite à laquelle la composition devrait permettre de parvenir.

Puis, après un échange de vues auquel ont participé **M. Charles de Cuttoli, président, M. Pierre Fauchon, rapporteur** et **MM. Charles Jolibois, Michel Dreyfus-Schmidt et André Bohl**, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement rétablissant l'article 22 du projet de loi pour insérer dans le code de procédure pénale des articles 48-1 à 48-7, aux termes desquels :

- le procureur de la République pourrait proposer une composition ayant pour effet d'éteindre l'action publique à une personne physique contre laquelle les éléments d'une enquête seraient de nature à motiver l'exercice de poursuites, sous la double réserve que les faits aient été reconnus et que l'action publique n'ait pas été mise en mouvement ;

- cette composition ne pourrait être proposée que pour certains délits ;

- la proposition serait notifiée à la personne concernée et à la victime, celle-ci pouvant subordonner la composition à la réparation de son préjudice ou à l'octroi de garanties suffisantes ;

- la composition prendrait la forme soit du versement d'une somme au Trésor ne pouvant excéder ni 50.000 francs ni la moitié du maximum de la peine d'amende encourue, soit d'une participation, dans la limite de quarante heures, à une activité non rémunérée au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée ;

- le procureur de la République devrait exercer les poursuites en cas d'inexécution des obligations résultant de la composition ;

- l'exécution de ces obligations ne ferait pas échec au droit de la victime de faire statuer le tribunal sur la réparation de ses intérêts civils ;

- les compositions seraient inscrites sur un registre national.

Puis, la commission a procédé à l'examen des dispositions portant extension de la compétence du juge unique en matière correctionnelle.

Après avoir indiqué que les infractions dont le projet de loi proposait le transfert à un magistrat unique représentaient plus de 40 % des délits jugés par les tribunaux correctionnels, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a fait observer qu'elles constituaient toutes des infractions simples, caractérisées par un seul élément matériel, pour lesquelles la peine encourue ne dépassait pas cinq années d'emprisonnement et qui, en pratique, étaient rarement sanctionnées de peines d'emprisonnement ferme. Il s'est déclaré plutôt partisan de cette extension qui lui est apparue de nature à améliorer le fonctionnement de la justice.

M. Charles Jolibois a estimé que ces dispositions permettraient un traitement plus rapide des affaires simples.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a critiqué l'extension du recours à un juge unique en matière correctionnelle, soulignant qu'elle concernerait notamment des infractions susceptibles de donner lieu à des peines allant jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. Il a ajouté que la collégialité assurerait l'anonymat, indispensable en matière pénale, des décisions juridictionnelles.

M. Charles de Cuttoli, rappelant les objections soulevées à l'encontre de la décision de mise en détention provisoire, relevant du seul juge d'instruction, a considéré que ces objections pouvaient d'autant mieux s'appliquer au juge unique en matière correctionnelle que celui-ci serait appelé à prononcer de véritables jugements.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a indiqué que, sans être partisan d'une extension trop importante du recours au juge unique en matière correctionnelle, il approuvait dans son principe le dispositif du projet de loi qui avait vocation à s'appliquer à des affaires simples.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a précisé que le recours au juge unique ne réglait pas l'ensemble des problèmes dans la mesure où chaque tribunal statuant à juge unique devrait avoir également un greffier et un représentant du ministère public. **M. Guy Cabanel**, tout en approuvant le dispositif du projet de loi, a demandé au rapporteur d'attirer l'attention du Gouvernement sur cette nécessité.

A l'article 25 (extension des compétences du juge unique en matière correctionnelle), la commission a adopté trois amendements tendant à corriger une erreur de décompte des alinéas, un amendement opérant une rectification de référence, ainsi que deux amendements tendant respectivement à soumettre au juge unique l'ensemble des délits relatifs aux atteintes à l'exercice de l'autorité parentale et à intégrer le recel simple dans le champ de sa compétence.

A l'article 26 (délivrance d'un mandat d'amener par le tribunal devant lequel le prévenu ne comparait pas), après un échange de vues entre **MM. Pierre Fauchon, rapporteur**, et **Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a adopté, outre un amendement rédactionnel, un amendement prévoyant que le prévenu visé par un mandat d'amener décerné par le tribunal et arrêté à plus de deux cents kilomètres du siège de celui-ci pourrait, avec son accord, être présenté dans les vingt-quatre heures au procureur de la République de cette juridiction. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a fait observer que cette faculté permettrait au prévenu d'éviter d'être détenu pour son transfert pendant une durée pouvant aller jusqu'à cinq jours.

A l'article 29 (recherche de l'adresse d'un prévenu par le procureur de la République), elle a adopté un amendement de coordination ainsi qu'un amendement tendant à préserver le secret des informations données dans le cadre d'une enquête statistique.

A l'article 33 (paiement de l'amende dans les dix jours du jugement), après les interventions de **MM. Pierre**

Fauchon, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Jolibois, elle a adopté un amendement rétablissant la réduction de 20 % du montant des amendes payées dans les dix jours suivant le jugement de condamnation.

A l'article 34 (paiement de l'amende dans les dix jours du jugement), elle a, par coordination, adopté un amendement de suppression.

La commission a enfin décidé de reporter à une prochaine réunion la fin de l'examen du texte.

La commission a ensuite examiné les articles du **projet de loi de programme n° 586** (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la justice.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a rappelé que ce projet de loi était assorti d'un rapport annexé soumis à l'approbation du Parlement. Il a estimé que si cette technique n'était pas très opportune, il lui paraissait possible d'approuver ce rapport sous réserve d'y apporter des modifications de coordination ou de présentation.

M. Alain Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances, a indiqué que le rapport annexé était initialement un exposé des motifs et que c'était à la demande du Conseil d'État qu'il avait été transformé en annexe au projet de loi. Il a exposé que les modifications proposées par la commission des finances avaient pour objet de supprimer autant que possible ce qui n'était pas normatif ou ne constituait pas une orientation précise, et de prendre simplement acte des engagements pris par le Gouvernement.

A l'article premier (approbation du rapport annexé), la commission a émis un avis favorable à un amendement présenté par M. Alain Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances, tendant à modifier la rédaction de cet article pour préciser que le Parlement approuvait les orientations du rapport annexé.

A l'article 2 (programmation), elle a également émis un avis favorable à un amendement rédactionnel présenté par la commission des finances

A l'article 4 (création d'emplois), elle a adopté un amendement de coordination à la demande de M. Pierre Fauchon, rapporteur.

A l'article 5 bis (révision de la carte judiciaire), elle a adopté un amendement également présenté par M. Pierre Fauchon, rapporteur.

Elle a également approuvé un amendement présenté par la commission des finances tendant à une nouvelle rédaction de l'article 6 (rapport sur l'exécution de la loi de programme) afin de faire obligation au Gouvernement de présenter des précisions sur les opérations de régulation budgétaire affectant le budget de la justice.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'adoption de dix amendements présentés par la commission des finances tendant à modifier le rapport annexé.

Elle a également adopté six amendements d'ordre purement technique présentés par M. Pierre Fauchon, rapporteur.

Après que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** eut fait connaître son opposition au rapport annexé, la commission a **approuvé le projet de loi de programme** ainsi modifié.

Jeudi 13 octobre 1994 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a poursuivi sur le **rapport de M. Pierre Fauchon, l'examen des articles du projet de loi n° 594 (1993-1994) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.**

A l'article 38 (articles L. 3-1 à L. 3-3 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, exécution des décisions des juridictions administratives de premier et second degrés), après que **M. Jacques Larché,**

président, et MM. Pierre Fauchon, rapporteur, eurent souligné le caractère novateur du pouvoir d'injonction donné aux juridictions administratives, la commission a adopté un amendement de codification.

Elle a également adopté des amendements destinés à préciser la notion d'administration susceptible de faire l'objet d'une injonction, et à permettre aux juridictions administratives de fixer dans tous les cas un délai d'exécution, le cas échéant assorti, dans le même jugement, d'une astreinte.

A l'article 39 (article L. 4-1 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, magistrat de tribunal administratif statuant seul), elle a, à l'initiative de **M. Jacques Larché, président,** supprimé l'exigence d'un grade minimum pour le magistrat statuant seul. Elle a ajouté à la liste des matières susceptibles de relever du magistrat statuant seul le contentieux de la responsabilité de l'Etat pour refus opposé à une demande de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice. Elle a également adopté un amendement tendant à supprimer l'alinéa prévoyant expressément la faculté de renvoi à la collégialité, celle-ci étant considérée comme de droit par la jurisprudence administrative, après que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** eut estimé préférable de maintenir cette précision.

A l'article 40 (article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ordonnances du président), elle a adopté un amendement du rapporteur tendant à préciser la définition des «séries» susceptibles d'être tranchées par ordonnance, et à fixer les modalités minimales du contradictoire pour leur traitement.

M. Jacques Larché, président, a évoqué l'opportunité d'augmenter le droit de timbre exigé des requérants pour éviter les recours abusifs. **M. Pierre Fauchon, rapporteur,** a rappelé que s'il paraissait souhaitable d'endiguer ces recours, la gestion des droits de timbre encom-

brait les greffes, raison pour laquelle il avait estimé plus sage d'encourager les juridictions administratives à appliquer les peines pour recours abusif. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a indiqué qu'il serait favorable à cette dernière solution ainsi qu'à la suppression du droit de timbre. **M. Philippe de Bourgoing** a estimé pour sa part que les administrations ne devaient pas hésiter à demander l'application de telles sanctions.

A l'article 40 bis (article L. 10 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, suspension provisoire d'une décision administrative), la commission a adopté un amendement de suppression au motif que l'adjonction d'une nouvelle procédure d'urgence encombrerait davantage les juridictions et ne résoudrait pas le problème posé par la tendance des juges administratifs à joindre l'examen du sursis à celui du fond.

Aux articles 40 ter et 40 quater (art. L. 24 et section nouvelle du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel), elle a adopté deux amendements de suppression au motif que la modification introduite par ces deux dispositions était sans commune mesure avec la nécessaire remise en ordre des dispositions législatives et réglementaires relatives aux juridictions administratives.

A l'article 41 (transfert, aux cours administratives d'appel, de l'appel des décisions des tribunaux administratifs en matière de recours pour excès de pouvoir contre des actes réglementaires), **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé que ce transfert avait été proposé par le Sénat dès 1987 ; **M. Jacques Larché, président**, s'est félicité de la mise en oeuvre échelonnée des transferts effectués par le Conseil d'Etat depuis cette date.

Aux articles 42 et 43 (adaptation des pouvoirs d'astreinte et création d'un pouvoir d'injonction au bénéfice du Conseil d'Etat), elle a adopté des amendements de coordination avec ceux adoptés à l'article 38.

A l'article 45 (prorogation des recrutements complémentaires), elle a adopté un amendement de présentation rédactionnelle.

Après l'article 46, la commission a rejeté un amendement proposé par le rapporteur et visant à étendre le pouvoir d'injonction et d'astreinte aux juridictions administratives spécialisées en matière de tarification sanitaire et sociale, au motif que cette extension serait prématurée et incomplète, compte tenu, d'une part, des difficultés pratiques de ce contentieux et, d'autre part, de l'existence de nombreuses autres juridictions administratives spécialisées.

Enfin, à l'article 47 (application du titre IV à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à la collectivité territoriale de Mayotte), elle a adopté un amendement destiné à tenir compte de ce que le deuxième alinéa de l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel était d'ores et déjà applicable à Mayotte.

La commission a enfin approuvé l'ensemble du projet de loi modifié par les amendements précédemment retenus.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER
LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION POUR
L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU
TERRITOIRE**

Mardi 11 octobre 1994 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- Au cours d'une première réunion, tenue dans la matinée, la commission spéciale a procédé à l'audition de M. Martin Malvy, président de l'Association des petites villes de France (A.P.V.F.).

A titre liminaire, **M. Martin Malvy** a précisé que l'Association des petites villes de France, créée en 1990, regroupait 450 villes de 3.000 à 20.000 habitants. Faisant observer qu'il existait 1.500 communes de cette dimension regroupant 30 % de la population française, il a souligné qu'elles assureraient un maillage efficace du territoire et qu'elles étaient indispensables au renouveau de l'espace rural.

Puis **M. Martin Malvy** a indiqué que l'A.P.V.F. avait accueilli avec intérêt le projet de loi sur l'aménagement du territoire dont l'exposé des motifs reconnaissait expressément le rôle des petites villes.

Présentant les dispositions qui recueillaient l'approbation de l'A.P.V.F., il a notamment mentionné la création d'un schéma régional et d'une conférence régionale sur l'aménagement du territoire ainsi que la consultation des élus et la réalisation d'une étude d'impact préalable à toute réorganisation ou suppression d'un service public. Il a également estimé que le fonds de développement des entreprises pouvait être un instrument utile sous réserve qu'il bénéficie d'une dotation suffisante et que la délimitation des zones bénéficiaires prenne en compte non seulement les zones rurales mais également les villes.

Approuvant, par ailleurs, l'idée d'une fiscalité dérogatoire, **M. Martin Malvy** a souhaité que celle-ci soit suffisamment incitative et prenne en compte également les charges sociales.

En revanche, tout en notant que le projet de loi prévoyait la suppression progressive de la dotation générale de fonctionnement versée à la région Ile-de-France, il a relevé que la péréquation ne constituait pas la clé de voute du dispositif.

Puis, **M. Martin Malvy** a regretté que l'importance nouvelle reconnue aux petites villes par l'exposé des motifs du projet de loi ne se traduise pas dans son dispositif.

En premier lieu, considérant que si cette notion ne devait conduire qu'à une simple réorganisation administrative, elle n'aurait qu'un faible impact sur l'aménagement du territoire, il a souligné le caractère ambigu de la notion de «pays». Il a, au contraire, souhaité qu'un véritable partenariat soit développé au sein de bassins de vie.

En second lieu, après avoir rappelé que les petites villes connaissaient l'endettement, l'investissement et la pression fiscale par habitant les plus élevés, il a fait valoir que des mécanismes de péréquation de ressources et de charges devraient être instaurés afin de permettre aux petites villes de faire face à leurs obligations.

Jugeant que cette péréquation devrait être nécessairement progressive, il a, en outre, souhaité que la dotation ville-centre soit étendue aux petites villes exerçant une fonction de centralité. Il a enfin fait observer que les petites villes étaient particulièrement défavorisées en ce qui concerne les dotations d'équipement.

Puis **M. Martin Malvy**, faisant valoir que l'aménagement du territoire devait reposer à la fois sur une volonté de l'Etat et sur les initiatives des collectivités territoriales, a regretté que le projet de loi ne clarifie pas les compétences des collectivités territoriales.

Il a considéré que l'Etat devrait veiller à encourager une contractualisation entre les régions et les petites villes et passer, en outre, lui-même des contrats avec ces villes.

En ce qui concerne l'intercommunalité, après avoir rappelé que les petites villes y étaient en général favorables, il a noté que les communes proches des petites villes se montraient, en revanche, plus réticentes.

M. Martin Malvy a, en outre, jugé nécessaire que les valeurs locatives fussent révisées en préalable à toute réforme fiscale.

S'agissant des délocalisations, il a plaidé pour que la suggestion faite par le rapport de la mission confiée à M. Jean Picq - tendant à ce que le transfert d'une fonction nationale dans une ville importante entraîne le transfert d'une fonction régionale ou départementale dans une ville secondaire du département ou de la région - soit suivie d'effet. Il a également souhaité que l'avenir des petits hôpitaux publics soit assuré dans le cadre de la réorganisation du système de santé.

En conclusion, **M. Martin Malvy** a estimé qu'une action effective en faveur de l'espace rural passait par un renforcement des petites villes dans le cadre de bassins de vie et de l'intercommunalité.

M. Jean François-Poncet, président, soulignant que l'aménagement du territoire devait reposer sur une véritable volonté politique, a alors jugé que le projet de loi pouvait être amélioré.

M. Jacques Machet, s'agissant de l'intercommunalité, a fait valoir que les petites communes rurales étaient prêtes à coopérer avec des petites villes à condition que cette coopération reposât sur une véritable relation de confiance.

En réponse, **M. Martin Malvy**, après avoir fait observer que la coopération se développait souvent en l'absence de structures, a estimé qu'un progrès de l'intercommunalité passait par un développement des politiques d'habitat,

ce qui impliquait une affectation plus fréquente des aides au logement en faveur du monde rural.

M. Adrien Gouteyron a estimé que c'est dans le cadre du pays qu'une solidarité entre les petites villes et le monde rural pouvait s'établir. Puis il a souhaité avoir des précisions sur les critères de choix des zones pouvant bénéficier d'une fiscalité dérogatoire .

En réponse, **M. Martin Malvy**, tout en soulignant que l'A.P.V.F. était favorable à la notion de «pays», a néanmoins réaffirmé que la politique des «pays» ne pouvait pas avoir pour objet fondamental de renforcer le pouvoir de l'administration d'Etat et que la création des «pays» et la définition de leur périmètre devait, au contraire, résulter d'une volonté locale.

En ce qui concerne le choix des zones bénéficiaires d'une fiscalité dérogatoire, il a fait valoir que si ces zones étaient définies de manière trop large, cette mesure perdrait de son efficacité et qu'il fallait, au contraire, faire porter l'effort en priorité sur des petites villes.

M. Jean François-Poncet, président, a alors jugé nécessaire de prendre en compte les charges sociales dans la mise en oeuvre de cette fiscalité dérogatoire et fait valoir qu'un véritable aménagement du territoire impliquait de concentrer les actions sur certaines zones prioritaires.

M. Joël Bourdin, après avoir souligné le rôle des petites villes dans la lutte contre la désertification rurale, s'est interrogé sur les moyens de mettre en oeuvre une véritable péréquation au profit de celles-ci.

En réponse, **M. Martin Malvy** a jugé nécessaire de faire reconnaître l'effort d'investissement réalisé par les petites villes au profit de leur environnement. Il a précisé que cette prise en compte du rôle des petites villes devrait apparaître non seulement dans la conception de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des dotations d'équipement mais, également, au moyen de contrats passés entre collectivités territoriales, d'une part, et entre les

petites villes et l'Etat d'autre part. Il a réaffirmé que l'Etat devrait appeler les régions, dans le cadre des contrats de plan, à passer des contrats avec les petites villes.

Puis, en réponse à **M. Jacques Bellanger**, qui s'interrogeait sur les moyens d'organiser une complémentarité entre les petites villes et les métropoles, **M. Martin Malvy**, après avoir souligné la diversité des situations, s'est prononcé pour la création de réseaux entre les villes, notamment en ce qui concerne l'équipement hospitalier.

M. François Gerbaud s'est interrogé sur les conditions d'un véritable partenariat entre les petites villes et l'espace rural. Il a également souhaité avoir des précisions sur les formes que pourrait avoir une péréquation renforcée en faveur des petites villes. Puis, faisant observer que la répartition des fonds structurels européens avait perturbé de nombreux territoires, il a souligné la nécessité de compenser le manque à gagner subi par les territoires se trouvant à l'écart des zones bénéficiaires de ces fonds structurels. Enfin, il a mis en doute la possibilité d'organiser une répartition équilibrée des équipements sanitaires dès lors que les décisions étaient prises exclusivement par l'Etat.

En réponse, **M. Martin Malvy** a estimé que la péréquation financière devait se fonder sur le critère du potentiel fiscal et qu'il revenait à l'Etat de réduire ses dotations aux collectivités bénéficiant d'un potentiel fiscal élevé sans qu'il soit nécessaire d'opérer des prélèvements sur la fiscalité locale. Il a, en outre, réaffirmé que cette péréquation devrait être réalisée sur une période d'au moins dix ans.

Après une intervention de **M. François Gerbaud** qui mettait en cause les modalités actuelles de versement de la taxe professionnelle, **M. Martin Malvy** s'est déclaré réservé sur une éventuelle spécialisation des impôts et sur l'idée d'un taux de taxe professionnelle unique qui serait, selon lui, contraire à la libre volonté des collectivités locales.

M. Jean François-Poncet, président, a alors rappelé la recommandation du rapport de la mission d'information du Sénat tendant à ce que la péréquation financière se fonde sur la prise en compte des ressources cumulées de l'ensemble des collectivités territoriales au niveau régional. Il a souligné que ce rapport prévoyait la fixation d'un écart maximal de richesse entre collectivités territoriales, ainsi qu'un délai pour la mise en oeuvre d'un rapprochement des ressources de ces collectivités à partir en priorité d'une modulation des concours de l'État. Il a observé que la réforme isolée de tel ou tel impôt ou dotation ne permettrait pas de résoudre le problème de la péréquation financière.

M. Gérard Delfau a jugé difficile que le projet de loi soit adopté sans qu'une disposition prenne en compte véritablement la question de la péréquation financière.

En ce qui concerne les «pays», il a regretté que la notion de bassin de vie -qui permettrait, selon lui, de prendre en compte les agglomérations urbaines- n'ait pas été retenue. Il a en outre fait observer que cette disposition étant insérée dans le titre relatif à l'action territoriale de l'État, une confusion était opérée entre le redécoupage administratif et la promotion des projets locaux.

Soulignant le caractère essentiel de l'initiative locale, il a souhaité que les partenaires socio-professionnels puissent faire connaître leur avis sur la définition des pays et que la coopération intercommunale soit enrichie par une démocratie participative à travers des comités économiques et sociaux locaux.

En réponse, **M. Martin Malvy**, après avoir souligné que les lois de décentralisation n'avaient pas été suivies des dispositions financières adéquates, a fait observer qu'une clarification des compétences était nécessaire afin que les différents acteurs économiques puissent s'adresser à un interlocuteur unique sur des sujets précis.

Relevant également que la notion de «pays» retenue par le projet de loi était essentiellement administrative, il

a fait valoir que la volonté locale était nécessaire pour élaborer et promouvoir des projets de développement. Il a, en outre, souhaité que les différents partenaires socio-économiques fussent associés à l'élaboration de ces projets.

En ce qui concerne la coopération intercommunale, il a fait observer que la question de la représentativité des élus siégeant dans les groupements de communes à fiscalité propre devrait nécessairement être examinée.

M. Jean François-Poncet, président, a alors fait valoir, en ce qui concerne la péréquation financière, que la définition d'objectifs à long terme, d'un calendrier et de moyens de mesurer les progrès accomplis devait être préférée à des mesures immédiates et symboliques.

S'agissant de la notion de pays, après avoir précisé que l'Assemblée nationale avait amélioré le projet de loi en prévoyant que la commission départementale de la coopération intercommunale constaterait l'existence des «pays», il a noté que la consultation de partenaires socio-professionnels pouvait être utile.

M. Gérard Delfau, relevant également cette amélioration apportée par l'Assemblée nationale, a souligné que l'initiative dans la création des «pays» devait être représentative et pluraliste. Il a en conséquence considéré que cette initiative devait revenir aux élus, aux représentants socio-professionnels et aux associations.

Pour finir, **M. Martin Malvy** a jugé que si les «pays» avaient une dimension suffisante, l'association des représentants socio-professionnels à leur définition serait souhaitable.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. François Fillon, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche**.

Accueillant le ministre, **M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé que l'enseignement supérieur et la recherche ne figuraient pas dans le projet de loi d'orienta-

tion pour l'aménagement et le développement du territoire et s'est interrogé sur les moyens de combler cette lacune.

M. François Fillon a confirmé que l'enseignement supérieur et la recherche étaient au coeur de la politique d'aménagement du territoire.

Il a rappelé la double révolution engagée depuis une quinzaine d'années qui s'est traduite par sa démocratisation et par un éclatement des sites universitaires sur l'ensemble du territoire.

Il a ensuite indiqué qu'une jeunesse bien formée constituait un gage d'excellence économique et qu'un diplôme restait le rempart le plus efficace contre le chômage. Constatant que la capitale restait dominante dans la répartition des enseignements supérieurs, il a remarqué qu'un rééquilibrage s'était opéré depuis quinze ans au profit des régions et des nouvelles implantations, avec l'appui des collectivités locales. Le nombre de sites universitaires a ainsi triplé et presque aucun département ne se trouve aujourd'hui sans une implantation universitaire.

S'agissant de la recherche, il a établi un constat plus nuancé en faisant état de la concentration évidente des crédits civils alloués aux laboratoires publics, des chercheurs, enseignants-chercheurs et ingénieurs, des publications scientifiques et des dépenses de recherche-développement industrielle dans la région Ile-de-France, ainsi que de la volonté du Gouvernement d'inverser cette tendance.

Il a ensuite souligné que l'enseignement supérieur et la recherche étaient «les premiers de la classe» en matière d'aménagement du territoire. En témoignent, pour la recherche, les 1.450 emplois créés en province en deux ans et demi, les deux tiers des recrutements effectués en province, la localisation de quelques 150 nouvelles équipes dans près de 45 villes de province.

Pour l'enseignement supérieur, cet effort s'est traduit, en province, par la création de 1.600 emplois, et par la réalisation de 80 % du total des investissements.

Le dernier Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) de Troyes prévoit la poursuite de cette politique de délocalisation.

Il a cependant rappelé que ces délocalisations ne devraient pas s'effectuer au détriment de l'excellence de la recherche et que l'Etat restait le garant des diplômes nationaux. La dispersion des sites universitaires pose, en outre, un problème de moyens, et ne devrait pas se réaliser aux dépens de l'excellence, notamment dans les deuxièmes et troisièmes cycles.

Abordant ensuite les propositions de la mission d'information du Sénat, **M. François Fillon** a souligné l'intérêt de celles concernant la recherche et visant notamment les technopoles et l'incitation à la localisation des laboratoires privés en province.

Il s'est cependant interrogé sur les modalités de l'incitation fiscale prévue par la mission.

Il a, par ailleurs, souligné le caractère ambitieux des propositions formulées en matière d'enseignement supérieur mais a exprimé plusieurs réserves.

Il a d'abord relevé la situation variable des antennes universitaires des villes moyennes. Il a estimé que, sauf engagement financier considérable, leur transformation en universités autonomes de plein exercice risquait de les conduire à une marginalisation voire une disparition.

Il a également rappelé que les deuxièmes et troisièmes cycles dans certaines universités récentes ne rassemblaient, souvent, que des effectifs faibles. Selon lui, un examen de chaque situation particulière devrait l'emporter sur une approche uniforme théorique.

Il a estimé enfin qu'un développement aussi ambitieux des universités supposerait une modification du cadre législatif de la loi de 1984 et une réflexion sur la réforme des premiers cycles qui pourrait s'inspirer du rapport «Boishue».

M. Jean François-Poncet, président, après avoir souligné les convergences constatées dans le domaine de la recherche, a souhaité rectifier la présentation faite des propositions du Sénat en matière d'enseignement supérieur.

Il a souligné énergiquement que jamais la mission d'information n'avait voulu transformer tous les centres universitaires en universités de plein exercice et notamment d'instituer une université par département. Il conviendrait, selon lui, de profiter de la période de croissance démographique pour réorienter les flux d'étudiants vers des universités hors des grandes métropoles régionales.

Il a par ailleurs estimé que le coût de ces transformations dans les villes moyennes serait partagé largement avec les collectivités locales qui supportent déjà souvent plus de la moitié des dépenses d'investissement. Il en résulterait un meilleur encadrement des étudiants notamment en utilisant des professeurs agrégés des lycées de province.

Il est convenu que cette révolution culturelle supposait une évolution des esprits dans la communauté universitaire mais permettrait de lutter contre le gigantisme des établissements et d'obtenir une meilleure répartition de l'intelligence sur l'ensemble du territoire.

A cet égard, le développement du télé-enseignement dans les universités des villes moyennes permettrait de recourir à des professeurs de haut niveau qui, autrement, resteraient dans les métropoles régionales.

Rappelant l'exemple de l'université italienne de Bologne, il a envisagé la possibilité de délocaliser certaines disciplines d'une métropole universitaire, ce qui permettrait de mettre en place dans des villes moyennes des formations attractives, spécialisées dans les deuxièmes et troisièmes cycles, dotées de contrats de recherche.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a alors confirmé qu'il n'était pas question de généraliser la transformation

de toutes les antennes universitaires en universités généralistes.

S'agissant de la recherche, il a indiqué qu'il examinerait volontiers les propositions du ministre concernant les modalités du crédit d'impôt prévu pour faciliter le transfert des enseignants-chercheurs.

Répondant au président et au rapporteur, **M. François Fillon** a d'abord précisé qu'il n'avait jamais été dans ses intentions de caricaturer les propositions de la mission d'information du Sénat. Il a ensuite apporté les précisions suivantes :

- le crédit d'impôt prévu pour favoriser la délocalisation des chercheurs devrait nécessairement être très incitatif ;

- le mouvement de délocalisation universitaire a été fort depuis vingt ans et les besoins en postes et constructions dans les universités récentes de plus de 10.000 étudiants sont encore importants ;

- l'effort de l'Etat en faveur de l'enseignement supérieur est considérable et se traduit par un budget de 42 milliards de francs et les contrats de plan font apparaître une participation de l'Etat de 50 % aux dépenses d'investissement ;

- une carte nationale de l'enseignement supérieur permettrait de remédier aux disparités constatées entre les régions dans le domaine du financement ;

- si les collectivités locales participent aux dépenses de fonctionnement pendant la période de démarrage des petites antennes universitaires, elles se retournent ensuite vers l'Etat ;

- le ministère est favorable au développement des universités thématiques comme en témoignent la création récente de l'université technologique de Troyes, et les perspectives envisagées pour l'antenne de Vannes-Lorient.

M. Joël Bourdin a dénoncé les effets du gigantisme universitaire et son coût pour les étudiants éloignés de ces métropoles régionales.

Il a cependant estimé qu'une dispersion incontrôlée des sites pouvait conduire à la création de «ghettos» universitaires faiblement encadrés qui ne favoriseraient pas l'accès aux concours des deuxièmes cycles.

Il s'est enquis des solutions préconisées pour sortir de cette situation et de la sectorisation de fait qui s'exerce au détriment des étudiants.

M. Alain Vasselle a évoqué les problèmes de l'enseignement supérieur en matière de répartition des compétences et de financement et s'est enquis des solutions préconisées pour satisfaire à la fois les besoins des universités récentes et des antennes universitaires.

M. Maurice Lombard a d'abord rappelé que le rôle des équipes d'enseignants et de chercheurs était déterminant dans la réussite d'un établissement universitaire. Il a estimé que la création de collèges universitaires de type américain, réservée aux premiers cycles, risquait d'aboutir à une «secondarisation» de l'enseignement supérieur.

Il a souligné que la thématization des universités supposait l'existence d'équipes de bon niveau pour le troisième cycle et la recherche mais s'opposait aux contacts directs entre chercheurs de plusieurs disciplines qui constituent la force des grandes universités.

Il a enfin insisté sur la nécessité de développer les liens entre l'université et l'entreprise, notamment par le biais des contrats de recherche.

M. Roland du Luart a souligné la nécessité d'ouvrir l'université au monde économique, de développer des pôles d'excellence thématiques constitués d'équipes de recherche de haut niveau dans quelques sites déterminés et de «sédentariser» les enseignants, conformément à l'exemple américain, dans les villes universitaires de province.

M. Robert Vizet s'est interrogé sur l'avenir de la technopole du plateau de Saclay.

M. Henri Collard, s'appuyant sur l'exemple de son département, s'est demandé s'il n'était pas préférable d'installer des antennes spécialisées correspondant aux besoins économiques locaux, et prévoyant, dès le départ, des deuxièmes et troisièmes cycles plutôt que des premiers cycles généralistes.

Il a enfin estimé que la participation des collectivités locales au financement des investissements et au fonctionnement des centres universitaires devrait les autoriser à participer à la gestion de ceux-ci.

Répondant aux intervenants, **M. François Fillon** a notamment apporté les précisions suivantes :

- un développement thématique des universités entraîne le plus souvent une mobilité des étudiants ;

- la réussite des antennes universitaires suppose une diversification des filières et l'ouverture de l'université aux collectivités locales et au monde économique ;

- la création d'universités nouvelles à vocation thématique et d'excellence repose sur un projet mobilisateur plutôt que sur la prise en compte de seuils d'effectifs ;

- il conviendrait de rechercher une participation des branches professionnelles au financement du fonctionnement des universités, ce qui nécessiterait des aménagements de la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur ;

- la révision du projet technologique du plateau de Saclay doit se concilier avec la nécessité de ne pas hypothéquer les chances des pôles d'excellence face à la concurrence internationale ;

- la création de DEUG généraux ne constitue sans doute pas la meilleure réponse aux besoins locaux, lorsque les deuxièmes et troisièmes cycles restent rattachés à une université-mère parfois éloignée ;

- les charges de fonctionnement supportées par l'Etat constituent l'essentiel du coût de l'enseignement supérieur.

Prenant acte de ces précisions, **M. Jean François-Poncet, président**, a souhaité poursuivre le dialogue engagé pour «affiner» la formulation des propositions de la commission.

Il a, par ailleurs, fait remarquer qu'en dépit de la répartition des compétences, une décentralisation accentuée de l'enseignement supérieur vers les villes moyennes pèserait davantage sur les collectivités territoriales, qui sont demanderesses, que sur l'Etat.

Il a indiqué que la transformation d'une antenne universitaire en une université thématique constituait, à elle seule, un projet qui pourrait aussi bien émaner d'une collectivité locale, que de l'Etat, la spécialisation demandée pouvant être négociée avec celui-ci.

Il a conclu que des incitations locales adaptées pourraient contribuer à attirer des équipes de recherche dans de petites universités thématiques visant l'excellence.

Présidence de M. Jean François-Poncet, président. Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **MM. Jean Briane, Jean-Pierre Worms, Dominique Parthenay** et de **Mme Claude du Granrut**, représentants du Centre de rencontres et d'initiatives pour le développement local (CRIDEL).

A titre liminaire, **M. Jean Briane, président du CRIDEL**, a présenté succinctement ce dernier. Il a souligné que le CRIDEL n'était pas une fédération mais un organisme en réseau. Il a rappelé que l'administration territoriale était dispersée mais que la loi sur l'administration territoriale de la République dite «loi ATR» avait permis de donner une nouvelle dimension à l'intercommunalité. Il a estimé nécessaire, pour l'aménagement du territoire et le développement local, l'association de tous les partenaires.

M. Jean Briane a, ensuite, développé les trois séries de propositions du CRIDEL. Il a, tout d'abord, évoqué la nécessité d'adapter les politiques au territoire et non l'inverse. A cette fin, il a proposé de moduler tant les politiques publiques que la fiscalité, ainsi que de développer le partenariat et les démarches contractuelles. Il a formulé, ensuite, une deuxième série de propositions destinées à accélérer l'organisation des territoires et des acteurs. Il a, ainsi, souhaité que soit élaborée une charte du territoire qui serait un document opposable de planification et de contractualisation pour le pays. Selon lui, la loi sur l'administration territoriale de la République devrait être réformée afin de permettre une organisation négociée des compétences entre bassin de vie et pays. Enfin, il a évoqué le renforcement des moyens du développement économique et social grâce au fonds national de développement des entreprises et à la possibilité, pour les départements, les communes et groupements de communes, d'accorder des aides directes.

M. Jean-Pierre Worms a souligné qu'à son sens, le débat résidait dans l'instauration de structures et de mécanismes afin de mobiliser les énergies locales et de permettre aux élus d'élaborer un projet cohérent. Il a rappelé les mérites de la «loi ATR», tout en remarquant que le canton n'était peut-être pas toujours l'échelon approprié. Il a estimé nécessaire d'organiser le pays, nouvelle notion introduite par l'article 9 du projet de loi sur l'aménagement et le développement du territoire, en établissement public communal autonome ou en syndicat mixte, associant les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements. Pour lui, le pays devrait être le lieu de l'harmonisation, de la cohérence et de la convergence entre les politiques de l'Etat et celles des collectivités territoriales. Il a donc préconisé que, sous la responsabilité de la commission départementale de la coopération intercommunale, le pays, ainsi structuré, soit chargé d'élaborer une charte de territoire destinée à déterminer les orientations

de développement et d'aménagement ainsi que les moyens de la mise en oeuvre de celles-ci.

M. Jean-Pierre Worms a précisé que la charte du territoire devrait être compatible avec le schéma régional de développement et les directives territoriales. Il a reconnu que le CRIDEL avait été moins audacieux concernant la fiscalité que pour cette charte. Il a souhaité que soient renforcées les incitations fiscales aux regroupements mais en instaurant une limite dans le temps. Rappelant que la réforme de la taxe professionnelle était aujourd'hui unanimement souhaitée mais, non moins unanimement, repoussée, il a proposé que, à côté du plafond actuel de cette taxe, soit instauré un plancher égal à 1,5 % de la valeur ajoutée et que devrait acquitter, au minimum, chaque entreprise. Il a estimé à 7 à 8 milliards la somme que pourrait rapporter cette cotisation nationale de péréquation. Enfin, il a souligné la cohérence entre les deux types de mesures proposées par le CRIDEL : doter le pays d'une structure d'appui et prendre des mesures d'accompagnement fiscal.

Ouvrant le débat, **M. Jean François-Poncet, président**, a souhaité faire deux observations tenant, l'une, au fait qu'il n'y avait pas besoin d'instituer une structure nouvelle pour le pays et qu'en obligeant celui-ci à intégrer une structure déjà existante tel un syndicat de commune, le risque était grand que les élus renoncent à créer quoi que ce soit, l'autre, à ce que la loi «ATR» n'était pas appliquée dans toutes les régions. Il s'est déclaré, par ailleurs, assez séduit par la création d'un plancher de taxe professionnelle tout en remarquant que toute initiative tendant à amorcer une réforme des finances locales risquait de provoquer un débat sans fin.

M. Louis Moinard, à propos de l'article 9 du projet de loi d'aménagement et de développement du territoire, s'est interrogé sur la pertinence du lien entre pays et arrondissement. Il a également soulevé le problème de l'attribution de la dotation de développement rural (DDR), très inégalement répartie si le chef-lieu de canton est une ville impor-

tante, et des différentes composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

M. François Gerbaud s'est déclaré partagé entre deux souhaits : celui d'instaurer un plancher de taxe professionnelle et celui d'aller beaucoup plus loin, en mettant en oeuvre une véritable réforme de la fiscalité locale.

M. Aubert Garcia s'est déclaré en accord avec le CRIDEL sur la définition du «pays». Il s'est, toutefois, déclaré troublé dans la mesure où les pays auraient vocation à devenir des arrondissements avec un sous-préfet. Il s'est interrogé sur la possibilité même de créer des pays s'il existe des «barrières infranchissables» sur le plan administratif. Il a accueilli favorablement l'idée d'un plancher de taxe professionnelle, tout en souhaitant que l'on aille plus loin dans la réforme de cette taxe, dont il a rappelé les effets pervers sur l'emploi et la modernisation de l'entreprise, afin que le projet de loi sur l'aménagement et le développement du territoire ne reste point une «coquille vide».

En réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, qui s'interrogeait sur la possibilité d'avoir une taxe professionnelle voisine de zéro, **M. Dominique Parthenay**, directeur au CRIDEL, a évoqué les secteurs économiques où cette taxe était relativement faible comme les assurances et les organismes financiers.

M. Jean-Pierre Worms a, pour sa part, émis le voeu que la Haute Assemblée puisse faire procéder à une simulation sur les effets de l'institution d'un plancher pour la taxe professionnelle. Rappelant que le texte sur les pays était le fruit d'un compromis négocié entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, il a souligné qu'une structure était nécessaire pour servir de cadre à cette nouvelle notion territoriale.

M. Jean Briane a estimé que, là où existait une dynamique de développement, il y avait une nécessité organisationnelle «forte». Il a souhaité que soit réellement mise en pratique la loi «ATR». En réponse à **M. Louis**

Moinard, il a souligné la nécessité qu'il y avait d'agir sur la DGF ou la DDR. Il a évoqué le problème des pays «à cheval» sur plusieurs départements et la possibilité d'actions interdépartementales. Il a souhaité que la loi soit suivie d'effets concrets sur le territoire et s'est déclaré «déçu» par la rédaction actuelle du projet.

M. François Gerbaud a estimé que si les pays venaient à «dépasser» les limites des départements, cela risquait de remettre en cause l'existence de ces derniers. Il s'est, toutefois, déclaré favorable à une coopération interdépartementale.

M. Aubert Garcia s'est interrogé, à nouveau, sur les limites départementales et régionales par rapport à la notion de «pays», ainsi que sur l'élaboration de la charte du territoire et le lien de cohérence entre cette charte, le schéma régional et les directives territoriales. Il a, par ailleurs, tenu à exprimer sa crainte que les élus ne se voient, un jour, reprocher de n'avoir pas été assez favorables à l'intercommunalité.

M. Jean François-Poncet, président, a souhaité, pour conclure, qu'il soit accédé au vœu de M. Jean-Pierre Worms de demander une simulation au ministère de l'économie et des finances sur les effets de l'instauration d'un plancher égal à 1,5 % de la valeur ajoutée, pour la taxe professionnelle.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales**.

M. Jean-Pierre Fourcade a souligné, en premier lieu, le caractère positif de deux dispositions contenues dans le projet de loi d'orientation tel qu'adopté par l'Assemblée nationale : l'annonce d'un objectif de réduction du nombre des catégories d'établissements publics et la mise en place d'un régime d'exonération de taxe professionnelle donnant lieu à compensation par l'Etat du manque à gagner pour les collectivités locales.

Il a également noté avec satisfaction que le texte venant en discussion devant le Sénat laissait toute latitude pour l'institution de la notion de collectivité « chef de file » dans la conduite des opérations d'investissement ou des projets de développement local.

Abordant ensuite les points principaux de la partie financière et fiscale du projet de loi, **M. Jean-Pierre Fourcade** a reflété l'inquiétude du comité de finances locales face à la multiplication des fonds d'intervention. Il a, en particulier, souligné le risque qu'une partie des sommes affectées à ces fonds soit détournée au profit du financement du déficit budgétaire, compte tenu du décalage entre la perception -immédiate- de la ressource et son utilisation au paiement d'opérations d'investissement nécessairement étalées dans le temps. Il a également souhaité que le projet de loi précise les modalités, d'une part, de gestion des fonds -afin, notamment, d'y associer les collectivités locales- et, d'autre part, de contrôle de leur fonctionnement par le Parlement.

En matière de péréquation, **M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé que les mécanismes actuels auraient dû faire l'objet d'une évaluation préalable avant que le Gouvernement ne proposât de passer à une étape supérieure. Il a toutefois approuvé la démarche proposée par l'article 20 du projet de loi qui pose le principe d'une réduction des écarts de richesse entre les collectivités territoriales en fonction de la disparité de leurs ressources et de leurs charges sans entrer dans le détail des réformes.

L'intervenant a alors fixé les trois conditions de mise en oeuvre de ce principe : son étalement dans le temps ; l'introduction dans les valeurs locatives des résultats d'une révision des bases d'imposition locales ; enfin, le recours aux concours de l'Etat, en particulier dotation globale de fonctionnement (DGF) et contrats de plan, pour assurer la péréquation des ressources.

Le président du comité des finances locales a estimé qu'il convenait de s'inspirer des mécanismes mis en place

dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement des départements pour accroître la péréquation des ressources entre collectivités locales. Ces mécanismes ont permis aux départements les plus pauvres de bénéficier d'un rattrapage significatif, tout en respectant l'objectif de compensation pour les autres.

M. Jean-Pierre Fourcade a ensuite expliqué l'hostilité de principe du comité des finances locales au concept, inscrit par le Gouvernement dans le texte initial, de fusion entre le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et la dotation globale d'équipement (DGE), en soulignant la profonde différence de nature entre ces deux ressources. Le FCTVA, en effet, est une compensation que l'Etat verse aux collectivités locales au titre d'un trop-perçu de taxe sur la valeur ajoutée et constitue un prélèvement sur les recettes du budget général. La DGE, en revanche, est une dotation de l'Etat, inscrite sur le budget du ministère de l'intérieur. Le regroupement de ces deux enveloppes conduirait à la banalisation du fonds de compensation pour la TVA et, vraisemblablement, au blocage de sa progression.

Abordant le sujet de la taxe professionnelle, **M. Jean-Pierre Fourcade** a tout d'abord souligné la faiblesse de la péréquation réalisée à partir de son produit ainsi que l'effet de «saupoudrage» engendré par les règles de répartition du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Il a, ensuite, exposé les problèmes soulevés par la taxe elle-même : en premier lieu, la légitimité de la contribution des entreprises au développement local ; l'extension de l'aire géographique d'imposition afin de réduire les distorsions de taux, étant bien entendu, toutefois, que l'institution d'un taux national ou régional unique distendrait irrémédiablement le lien entre les élus et le contribuable ; le poids grandissant de l'Etat dans la prise en charge des cotisations de taxe professionnelle afin de pallier les défauts de l'assiette actuelle, étant, là aussi, bien entendu que la mise en place d'un impôt assis sur la valeur ajoutée

créerait des reports de charges difficilement supportables sur certains secteurs économiques aujourd'hui peu imposés ; enfin, l'existence d'un mécanisme de corrélation stricte du taux de la taxe professionnelle, d'une part, et des taux des taxes sur les ménages, d'autre part, initialement conçu pour protéger les entreprises assujetties mais générateur de difficultés de gestion pour nombre de collectivités locales.

Le président du comité des finances locales a finalement estimé que l'Assemblée nationale avait eu raison de conserver, dans le projet de loi, l'objectif dans un délai proche d'une réforme de la taxe professionnelle sans proposer la mise en oeuvre de mécanismes immédiatement applicables.

M. Jean-Pierre Fourcade a conclu son intervention par deux observations. Tout en approuvant l'inscription dans le projet de loi de dispositions fiscales destinées à favoriser la création et le développement des entreprises dans les zones les plus fragiles du territoire, il a jugé que l'institution de régimes fiscaux dérogatoires devait rester à l'intérieur de certaines limites afin d'exclure de leur bénéfice des entreprises qui ne seraient que des «chasseurs de primes».

Il a ensuite estimé que ni la péréquation des ressources des collectivités locales, ni les mesures fiscales contenues dans le projet de loi ne seraient suffisantes pour assurer l'égalité des conditions de vie d'un bout à l'autre du territoire. Seules des mesures volontaristes, portant sur des secteurs tels que le développement des services publics, la répartition des établissements d'enseignement supérieur ou la mise en place d'infrastructures de transports seraient, en effet, susceptibles d'approcher cet objectif. De ce point de vue, l'intervenant a regretté que le projet de loi accorde une place relativement mineure à l'espace urbain en comparaison du nombre de mesures concernant l'espace rural.

M. Jean François-Poncet, président, a alors souhaité centrer la réflexion de la commission sur les problèmes de péréquation. Il a estimé que celle-ci devrait modifier le texte de l'article 20 du projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale afin de fixer un objectif, un échancier et des moyens. L'objectif serait de ramener, entre les régions, les écarts de richesse des collectivités locales groupées en leur sein à l'intérieur d'une «fourchette» allant de 80 % à 120 % d'une moyenne nationale. Cette fourchette prendrait, également, en compte les charges des collectivités. La date de réalisation de cet objectif serait fixée en 2010. Enfin, la péréquation financière serait opérée prioritairement au moyen de modifications des mécanismes de répartition des concours budgétaires de l'Etat, y compris ceux attribués au titre des contrats de plan et de la dotation globale d'équipement, ainsi que de la dotation globale de fonctionnement et de la taxe professionnelle.

M. Jean François-Poncet, président, s'est en revanche montré hostile à la mise en oeuvre, dès 1995, de mécanismes de péréquation en l'absence de toute mesure préalable des écarts de ressources et de charges entre collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre Fourcade a approuvé ce point de vue mais l'a nuancé en insistant sur la nécessité d'intégrer au préalable, pour le calcul des potentiels fiscaux, les résultats de la révision des évaluations cadastrales menées en 1991 et 1992. Il a également proposé de limiter les instruments de la péréquation aux concours de toute nature apportés par l'Etat aux collectivités locales et, en particulier, à la dotation globale de fonctionnement et aux contrats de plan à l'exclusion, dans l'immédiat, d'un prélèvement sur les recettes fiscales directes des collectivités les plus aisées. A l'avenir, il conviendra de s'assurer que toute modification des mécanismes de répartition des dotations de l'Etat va dans le sens d'une réduction des écarts de ressources entre collectivités locales et contribue à la politique d'aménagement du territoire.

Le président du comité des finances locales a ensuite insisté sur deux difficultés du cadre conceptuel proposé par M. Jean François-Poncet, président. En premier lieu, les méthodes d'évaluation des charges : il paraît en effet délicat à l'occasion de l'élaboration de critères de ce type de remettre en cause les choix faits par telle ou telle collectivité d'être plus particulièrement présente dans un secteur d'intervention, ce alors même que la loi n'a pas expressément intégré ce secteur dans le champ des compétences de la collectivité. Ensuite, les zones rurales en cours de désertification pourraient être défavorisées en termes relatifs par l'existence du seul critère de ressource fiscale par habitant ; il conviendrait donc d'en corriger les effets par l'introduction de la notion de densité démographique.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a demandé des précisions à M. Jean-Pierre Fourcade sur son souhait de ne pas voir figurer, dans l'immédiat, le produit de la taxe professionnelle au rang des ressources destinées à être péréquées.

Explicitant sa position, le président du comité des finances locales a estimé que la mise en oeuvre d'une péréquation plus large de la taxe professionnelle supposait deux préalables : d'une part, la clarification des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, le premier contribuant en effet aujourd'hui pour près du quart au produit de l'impôt ; ensuite, une homogénéisation des bases de la taxe professionnelle, les bases actuelles créant un effet de surimposition pour les industries à fort contenu capitalistique.

M. Jean François-Poncet, président, a sollicité l'avis de M. Jean-Pierre Fourcade sur la proposition d'instituer, au sein du régime en vigueur de taxe professionnelle, un plancher d'imposition par rapport à la valeur ajoutée.

M. Jean-Pierre Fourcade a rappelé qu'un projet de même nature avait été refusé par le Parlement lors de la

substitution de la taxe professionnelle à l'ancienne patente. Le motif de ce refus était double : le plancher de taxe professionnelle, par rapport à la valeur ajoutée, défavorisait relativement le petit commerce, les artisans ainsi que les petites et moyennes entreprises ; en outre, la mesure n'était pas répartie de manière homogène sur le territoire puisqu'elle touchait relativement plus les contribuables situés dans des collectivités pratiquant des taux d'imposition faibles.

Le président du comité des finances locales a alors exprimé clairement sa préférence pour une assiette de la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée plutôt que pour un nouvel aménagement des mécanismes actuels de la taxe par l'institution d'un plancher et d'un plafond de cotisation par rapport à la valeur ajoutée produite par l'entreprise. Il s'est également prononcé en faveur de la mise en place de fonds régionaux de péréquation alimentés par un écrêtement des bases d'imposition.

M. Claude Belot a regretté à son tour la faiblesse des mécanismes de péréquation de la taxe professionnelle ainsi que le saupoudrage de la redistribution des ressources. Estimant qu'une péréquation efficace devait être réalisée au niveau national, il a réfuté l'argument selon lequel celle-ci ne pouvait être élargie avant clarification des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales et réforme des bases d'imposition. Il a jugé qu'un premier pas significatif pourrait être effectué en la matière dès 1995.

M. Jean Huchon a mis l'accent sur les différences considérables de bases et de produits de taxe professionnelle qui affectent les collectivités territoriales et a souligné, en conséquence, l'urgence de mettre en oeuvre rapidement une péréquation plus forte que celle existante aujourd'hui.

M. Alain Vasselle a souhaité que le projet d'amendement de la commission spéciale fixe un échéancier précis pour la réforme de la taxe professionnelle, estimant, lui

aussi, que l'approfondissement de la péréquation ne pouvait attendre.

Il a attiré l'attention de ses collègues sur la difficulté d'introduire un indice de charges pour évaluer la richesse réelle des collectivités territoriales. Certaines d'entre elles, en effet, ont mené une politique volontariste au-delà du champ de compétences qui leur avait été reconnu par les lois de décentralisation. Incidemment, il a jugé que cette question des compétences mériterait d'être abordée dans le cadre du projet de loi.

M. Alain Vasselle a, enfin, sollicité l'avis du président du comité des finances locales au sujet du risque que fait peser la forte croissance de l'intercommunalité sur l'avenir des dotations de solidarité rurale et urbaine au sein de la dotation globale de fonctionnement. Il a également souhaité connaître l'opinion de celui-ci sur la proposition inscrite par le Gouvernement dans le paragraphe II de l'article 23 du projet de loi tendant à supprimer la première part communale de la dotation globale d'équipement, afin d'alimenter un fonds national de péréquation également alimenté par un prélèvement de 10 % au minimum sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

M. Joël Bourdin a demandé à M. Jean-Pierre Fourcade quelles étaient, selon lui, les spécificités de la région Ile-de-France. Estimant, ensuite, que les moyens mis en oeuvre pour le fonds national de développement des entreprises paraissaient insuffisants, il a souhaité connaître l'avis du président du comité des finances locales sur ce sujet.

M. Adrien Gouteyron s'est, à son tour, prononcé pour un approfondissement rapide des mécanismes de péréquation de la taxe professionnelle sans attendre l'incorporation dans les rôles d'imposition des résultats de la révision générale des évaluations cadastrales. Il a souhaité obtenir des précisions de M. Jean-Pierre Fourcade sur le point d'équilibre à atteindre en matière de fiscalité

dérogatoire dans les zones sensibles d'une part, et d'autre part sur la dotation de fonctionnement minimale incluse dans la dotation globale de fonctionnement des départements.

M. Henri Collard a demandé au président des finances locales s'il disposait, d'ores et déjà, de projets de réforme pour la dotation globale de fonctionnement des communes.

Enfin, **M. Jean Pépin** a suggéré la suppression des mécanismes de liaison entre le taux de la taxe professionnelle et les taux des trois taxes dites «ménages», chaque fois que les taux pratiqués par la collectivité concernée seraient en dessous de la moyenne nationale.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé qu'il serait impossible d'imposer en 1995 un accroissement de la péréquation de taxe professionnelle, compte tenu des dispositions de l'article 9 du projet de loi de finances qui prévoit le relèvement de 3,5 % à 4 % de la valeur ajoutée du plafond de cotisation acquittée par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions de francs. Il a, d'autre part, insisté sur la nécessité d'instituer une assiette de la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée considérant qu'une telle réforme pouvait être mise en oeuvre dans un délai de deux ou trois ans moyennant quelques précautions.

Il n'a toutefois pas exclu, à compter de 1996, l'apport de certains aménagements aux modalités de fonctionnement du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle : d'une part, la cotisation de péréquation due par les entreprises pourrait être relevée ; d'autre part, il devrait être possible de cibler la ressource ainsi dégagée sur 2 à 3.000 communes et d'éviter ainsi le saupoudrage actuel sur 18.000 collectivités.

M. Jean-Pierre Fourcade a, ensuite, défendu le principe d'une correction du critère de ressources par un critère de charges dans le cadre de la péréquation généra-

lisée proposée par M. Jean François-Poncet, président, dont il avait approuvé l'idée. Il a fait valoir, en effet, que l'apparition de bases nouvelles de taxe professionnelle sur un territoire communal avait en général ses contreparties sous forme d'aménagements de voirie, d'investissements de dépollution ou de lutte contre le bruit.

Abordant le sujet de l'intercommunalité, il a reconnu que la création d'établissements publics de coopération intercommunale butait sur la notion de seuil d'efficacité : le regroupement de collectivités pauvres ne suffit pas en effet à assurer un accroissement de leur richesse. Il s'est donc prononcé en faveur d'une majoration significative de la dotation globale de fonctionnement et des ressources de péréquation de taxe professionnelle en faveur des groupements, tout en admettant que la dotation globale de fonctionnement pourrait difficilement continuer d'assurer le financement de deux objectifs différents : la solidarité urbaine et rurale d'une part, et l'intercommunalité d'autre part. Il a signalé à cette occasion qu'il avait obtenu le principe d'un supplément sur la dotation globale de fonctionnement pour 1995 afin de pouvoir, l'année prochaine encore, dégager des marges suffisantes pour les dotations de solidarité rurale et urbaine et pour la dotation des groupements de communes à fiscalité propre.

M. Jean-Pierre Fourcade a ensuite affirmé sa position de principe en faveur d'une spécialisation des impôts ainsi que d'une homogénéisation des blocs de compétences par niveau de collectivité locale. Il a regretté, de ce point de vue, que le projet de loi n'apporte pas la clarification nécessaire en matière de compétences des collectivités territoriales.

En réponse à la demande de M. Joël Bourdin, **M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé que les deux caractéristiques de la région d'Ile-de-France par rapport aux autres régions françaises étaient, d'une part la perception d'une dotation globale de fonctionnement, et d'autre part l'absence de maîtrise sur l'évolution des transports collectifs régionaux. S'il n'a pas contesté la disparition program-

mée par le projet de loi de la première spécificité, il s'est, toutefois, élevé avec vigueur contre les modalités de compensation de la dotation globale de fonctionnement telles qu'elles sont prévues par le paragraphe III de l'article 22, l'utilisation des sommes transférées à la région d'Ile-de-France étant en effet déterminée par l'Etat.

S'agissant des transports régionaux, il a déploré l'absence dans le projet de loi d'une réforme du syndicat des transports parisiens (STP) qui aurait permis non seulement à la région d'Ile-de-France d'être présente au sein du conseil de direction de cette institution, mais d'en assurer la présidence.

En réponse à une suggestion de M. Jean Pépin, il a manifesté son accord sur un «déverrouillage» des taux des impositions directes locales, tout en rappelant que l'Etat l'avait toujours refusé, sauf pour des objets précis et une période limitée dans le temps.

Sans se prononcer sur le fond, il a enfin jugé qu'il était possible d'améliorer de manière significative la péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement, à la condition toutefois que les collectivités contributrices ne soient pas prises au dépourvu par des réformes imposées à la veille de l'adoption des budgets primitifs.

Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Roland du Luart, vice-président. La commission a enfin procédé à l'audition de MM. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.

M. Jean François-Poncet, président, a d'emblée indiqué à M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, que la commission souhaitait connaître son appréciation sur le projet de loi d'orientation, tel qu'il a été transmis au Sénat, et sur ses attentes.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a alors brièvement dressé le constat d'une France éclatée et inégalitaire, qui a conduit le Gouvernement à faire de l'aménagement du territoire une de ses priorités.

Il a estimé qu'eu égard aux évolutions en cours, près des deux-tiers du territoire pouvaient se retrouver mis à l'écart du développement.

Il a déclaré que le but du projet de loi d'orientation déposé par le Gouvernement était de corriger les déséquilibres humains et territoriaux dont souffrait le pays.

Il a indiqué qu'à la suite du débat national qu'il avait lancé, nombre des certitudes, que lui-même et M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, nourrissaient au départ, avaient évolué.

Il a regretté que trop peu de propositions aient été formulées dans le domaine de la décentralisation et de la clarification des compétences des collectivités territoriales. Il a exprimé les réserves que lui inspirait un transfert aux départements de compétences en matière d'équipement et d'action sociale, dès lors que celui-ci ne serait pas assorti du transfert des directions départementales de l'équipement et de l'action sociale.

Le ministre d'Etat a ensuite estimé que le territoire français souffrait d'importants retards d'équipements et d'infrastructures. Il a déclaré qu'il ne saurait y avoir d'aménagement du territoire sans fiscalité dérogatoire et que, pour avoir une fiscalité dérogatoire qui fonctionne bien, il fallait que celle-ci concernât les entreprises et les salariés.

Il n'a pas dissimulé que la politique de reconquête du territoire ne pouvait être conduite exclusivement par l'Etat seul dont les compétences devaient être partagées avec les collectivités locales.

Il a fait remarquer qu'au cours des rencontres qu'il avait eues en province, à l'occasion du grand débat sur l'aménagement du territoire, il avait relevé que les critiques formulées envers la capitale nationale étaient aussi souvent formulées à l'égard de la capitale régionale.

Il a précisé que la politique qu'il proposait de mener écartait toute suppression d'un échelon d'administration, mais qu'il souhaitait pouvoir aller aussi loin que possible dans la voie de la coopération intercommunale.

Il a critiqué la taxe professionnelle qu'il a qualifiée «d'impôt anti-social et anti-économique».

Pour ce qui concerne les compétences des collectivités locales, il a indiqué qu'il conviendrait de disposer du maximum d'infrastructures proches de la population pour maintenir les hommes dans l'espace rural et en attirer d'autres. Sur ce point, il a considéré qu'il faudrait revenir à la notion de durée de déplacement sur laquelle avait été fondé le découpage des départements. Selon lui, un déplacement de trois quarts d'heure pour pouvoir bénéficier des services d'un équipement collectif devrait être la norme. Dans le domaine universitaire, tout en se déclarant défavorable à l'installation d'une université par département, il a jugé normal que l'on pût souhaiter effectuer un premier cycle universitaire à proximité de son domicile.

Le ministre d'Etat a affirmé sa volonté de voir transférer aux préfets d'importantes prérogatives sur les administrations déconcentrées pour qu'ils disposent de pouvoirs réels, comparables à ceux des présidents de conseils, généraux et régionaux, qui sont leurs interlocuteurs.

Il a, en outre, affirmé que, de même qu'il fallait renforcer la déconcentration des administrations centrales, les services n'exerçant pas de fonctions régaliennes pouvaient, selon lui, être installés en province.

Le ministre d'Etat a ensuite défendu l'idée d'un fonctionnement en réseau des centres économiques d'irrigation du territoire. Pour lui, une grande métropole régionale

doit aussi s'occuper de son espace rural, tant en termes d'aménagement que de redistribution.

Il s'est également dit convaincu qu'il n'y aurait pas d'aménagement du territoire sans meilleure diffusion des structures d'enseignement supérieur et de recherche.

Rappelant que le projet de loi créait certains fonds pour réaliser de très grands équipements ou pour assurer des péréquations, il a relevé que si on constatait un consensus sur les fins, ce consensus n'apparaissait pas toujours s'agissant des moyens.

Puis, après avoir souligné que, dans le texte présenté, une partie décrivait les objectifs et fixait les moyens de les atteindre, il a formé le voeu que, sur ce point, le Sénat sache faire plus que de «demander des rapports». Il a souhaité que, dans le domaine des infrastructures et de la péréquation, puissent être construites de nouvelles perspectives.

Il a insisté sur le fait que le principe d'une fiscalité dérogatoire était admis, mais il a fait valoir qu'il était difficile à mettre en oeuvre car, à favoriser les nouvelles entreprises, on créait une concurrence nouvelle et artificielle avec les entreprises existantes.

Pour le ministre d'Etat, la loi d'orientation a pour rôle de poser des principes et ce sont des lois quinquennales qui dégageront les investissements et les moyens de réalisation.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, s'est ensuite déclaré favorable à une coopération accrue entre les départements et les régions.

Puis, il a défendu la possibilité pour les régions et les départements de faire plus largement appel à l'emprunt. Il s'est dit tout particulièrement attaché à un des grands principes posé par le texte, à savoir le droit donné au préfet de suspendre toute décision de fermeture de service public.

Se prononçant en faveur de l'émergence de la notion de collectivité locale «chef de file», le ministre d'Etat a regretté que l'Assemblée nationale ait fait disparaître la disposition qui, dans le texte initial du Gouvernement, conférait au préfet le pouvoir de suspendre certaines décisions des autorités locales et il a fait part de sa volonté de rétablir ce texte.

A l'issue de cet exposé, **M. Roland du Luart** a regretté que l'autorité de l'Etat ne s'affirme pas davantage à l'égard des administrations et des entreprises publiques qui se retirent de l'espace rural et a demandé des précisions sur la notion de «pays».

M. René Trégouët a insisté, pour sa part, sur l'importance du principe de l'égalité des chances, posé par l'article premier du projet de loi, dans le domaine de l'enseignement. Il a souhaité que la loi d'orientation traite de l'urbanisme commercial, et notamment du problème que posent les grandes surfaces.

M. Jacques Sourdille a, alors, vivement déploré que le Gouvernement envisage de rétablir, dans sa version initiale, l'article 10 du projet de loi, exprimant sa crainte qu'une telle disposition ne soit mal interprétée par l'opinion.

M. Henri Collard a jugé insuffisantes les ressources du fonds d'aménagement du territoire ouvert pour 1995 et a espéré que celles-ci s'accroissent dans l'avenir. Il a souhaité que les élus soient associés à la décision d'emploi des moyens du fonds de l'espace rural. Il a demandé des précisions sur la notion de «chef de file» et sur la notion de «pays».

M. Camille Cabana a souhaité obtenir des éclaircissements sur la coopération souhaitée entre régions et départements.

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a déclaré que l'article 11 permettait désormais aux préfets de s'opposer aux fermetures de services publics.

Pour ce qui concerne les pays, il a indiqué qu'il s'agissait de redessiner la carte des arrondissements, pour tenir compte des évolutions ayant eu lieu depuis leur instauration.

Il a précisé que l'égalité de l'accès au savoir faisait partie des principes posés par le projet de loi et qu'il n'avait pas d'objection de principe à ce que des dispositions traitent de l'urbanisme commercial dans le projet de loi.

Après avoir relativisé la portée juridique de l'article 10 dans sa version initiale, il a fait valoir les garanties que cette disposition assurait aux élus.

Puis, il a souligné que les restrictions budgétaires ne favorisaient pas la croissance des ressources des fonds financiers prévus. Il s'est dit ouvert à toute suggestion de participation des élus à la gestion du fonds de l'espace rural et a explicité la notion de «chef de file».

Il a, enfin, estimé que les financements croisés permettaient une coopération entre la région et le département sans tutelle d'une collectivité sur l'autre.

M. René Régnault s'est alors demandé ce qui, dans le projet de loi, montrait la volonté du Gouvernement de prendre les moyens de corriger les déséquilibres territoriaux. Il s'est également posé la question de savoir si on envisageait la fusion de la Dotation globale d'équipement (DGE) première part et du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

M. Joël Bourdin a regretté, pour sa part, que le projet de loi ne prévoit rien en ce qui concerne les fonds départementaux et s'est demandé comment fonctionnera le fonds d'aide aux entreprises et s'il ne serait pas possible d'aller plus loin en ce sens. Il a estimé que la suppression de la surtaxe de 0,4 %, appliquée à la taxe professionnelle pour compenser le coût de révision des bases, permettrait de disposer d'une ressource importante, qu'il a évaluée à un milliard de francs.

M. Gérard Delfau est convenu que la notion de «pays» était nouvelle, mais s'est demandé comment les entreprises, les acteurs locaux de l'insertion et les autres forces économiques pourraient s'exprimer au sein des pays.

Il a jugé que les dispositions de l'article 11 se heurteraient au problème du coût du service public, citant à l'appui de ses propos le contrat de plan entre l'Etat et la Poste publié récemment.

Le ministre d'Etat a répondu que le budget de l'Etat ne suffirait pas à répondre aux besoins en grands équipements du pays et qu'il faudrait faire appel à l'épargne publique.

Il a déclaré que les charges relevant du service public et imposées par l'Etat aux entreprises nationales devaient être compensées par l'Etat.

A la suite de quoi **M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales**, a estimé que la politique menée en matière d'intercommunalité commençait à porter ses fruits. Il a jugé réaliste la notion de «pays».

En ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement (DGF), il a rappelé l'importance des efforts déjà entrepris.

A propos du fonds national de péréquation, il a indiqué qu'un des problèmes centraux était de savoir s'il se substituerait aux autres fonds de même nature, déjà existants.

M. Alain Vasselle a estimé nécessaire une plus grande clarification des compétences et a jugé que les contributions financières des régions à des projets spécifiques, leur permettraient d'exercer une tutelle indirecte sur les autres collectivités.

Il a fait part de ses craintes concernant l'avenir du petit commerce en milieu rural, les contraintes que le droit communautaire faisaient peser sur l'instauration de mesures fiscales dérogatoires et la disparition de la pre-

mière part de la dotation globale d'équipement (DGE), prévue par l'article 23 du projet de loi.

M. Robert Vizet s'est interrogé sur les scénarios prospectifs du territoire réalisés à l'échelle européenne.

M. Maurice Lombard a souhaité obtenir des précisions à propos des dispositions urbanistiques du projet de loi, notamment sur les directives territoriales et les risques d'incompatibilité pouvant survenir entre les documents déjà existants et ces directives.

M. Jean Huchon a fait valoir que les déséquilibres du territoire étaient dus à la disparité des moyens et a demandé que l'on vienne en aide aux petites collectivités rurales connaissant le dénuement.

M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, s'est alors déclaré favorable à la mise en oeuvre conventionnelle de la notion de «chef de file» pour clarifier les compétences. Il a rappelé que les conseils généraux intervenaient pour soutenir la réinstallation des petits commerces en zone rurale et que le regain de cette forme de commerce passait par un freinage du développement des grandes surfaces.

Il a affirmé qu'il n'était pas question de faire de l'aménagement du territoire une compétence communautaire, mais qu'il fallait pouvoir décider au niveau national, à partir d'une vision globale des choses.

S'agissant de l'urbanisme, il a précisé la hiérarchie des normes devant résulter de l'intervention de la loi d'orientation et a souligné que la correction des documents existants resterait à l'initiative des collectivités locales.

En guise de conclusion, il a estimé que l'avenir des petites communes résidait dans l'intercommunalité.

Mercredi 12 octobre 1994 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Boisivon, directeur général du groupe ESSEC.

M. Jean François-Poncet, président, a d'abord rappelé les anciennes fonctions exercées par M. Jean-Pierre Boisivon à la direction de l'évaluation et de la prospective au ministère de l'éducation nationale, la contribution qu'il avait apportée à la mission d'information du Sénat et ses responsabilités actuelles à la direction de l'ESSEC qui est en relation permanente avec les systèmes universitaires étrangers.

M. Jean-Pierre Boisivon s'est d'abord employé à rappeler le syllogisme qui inspire encore la politique du ministère de l'enseignement supérieur en matière d'implantations universitaires : un ensemble universitaire n'est viable que s'il atteint un seuil critique et a vocation à scolariser les étudiants issus d'un bassin démographique immédiat ; si ce bassin est insuffisant, il n'y aura donc pas de création de centre universitaire. Il a souligné que cette doctrine se trouvait démentie par des exemples étrangers d'universités de plein exercice implantées dans des villes moyennes bénéficiant d'une notoriété internationale, telle l'université de Cornell, à Ithaca, aux Etats-Unis.

Il a ensuite indiqué que cette notion de seuil critique n'avait jamais été réellement analysée et a opposé aux universités parisiennes de 15 à 20.000 étudiants, les universités étrangères qui se situent à un seuil souvent quatre à cinq fois inférieur. Il a cependant relevé que certains départements d'Instituts universitaires de technologie (IUT) ou de petites antennes avaient été créés à partir de quelques centaines d'étudiants et supportaient des coûts de fonctionnement élevés.

Citant les exemples de l'ESSEC, des troisièmes cycles et doctorats de la région parisienne et de l'École supérieure de commerce de Toulouse, il a estimé que l'attractivité des formations et la qualité des diplômes suscitaient naturellement une grande mobilité des étudiants.

Il a cependant souligné la difficulté de rendre attrayantes les formations dispensées dans un centre universitaire de ville moyenne. L'attrait réside principale-

ment dans l'accès à une ressource rare : celle des professeurs de haut niveau qui doivent être détachés d'une université-mère.

Selon **M. Jean-Pierre Boisivon**, cette difficulté peut être contournée pour les cours magistraux par l'utilisation des nouvelles technologies, des multimedia et de l'enseignement à distance qui a pris une nouvelle dimension avec l'interactivité, tandis que l'encadrement, le suivi méthodologique et les travaux dirigés pourraient être assurés en recourant aux professeurs agrégés des lycées.

Il a indiqué que l'ESSEC avait, d'ores et déjà, créé un groupement d'intérêt économique (GIE) avec trois autres écoles de gestion pour mettre en place, à la rentrée de 1995, un amphithéâtre destiné aux séminaires de doctorats et aux cours de troisièmes cycles.

Il a, par ailleurs, insisté sur la nécessité de saisir l'opportunité de la croissance démographique universitaire actuelle pour mettre en place rapidement des pôles universitaires dans les villes moyennes, sauf à remettre en cause dans dix ans les sites existants.

Selon lui, ces implantations devront être sélectives et les pôles créés devront avoir une vocation de spécialisation qui est commandée par leur taille et les impératifs de la concurrence.

Ces universités de plein exercice, implantées dans les villes moyennes, devraient ainsi regrouper à terme 4 à 5.000 étudiants et choisir des spécialisations orientées vers des formations professionnalisées débouchant sur des emplois.

M. Jean François-Poncet, président, a indiqué que le rythme de réalisation de ce programme était essentiel.

Il a rappelé que ses propositions tendaient à instituer un nouveau schéma national qui succéderait au schéma «Université 2000», à transformer certains centres universitaires en universités de plein exercice et à créer très rapidement deux universités expérimentales dans

l'attente du nouveau schéma, en vue d'accueillir notamment les effectifs supplémentaires d'étudiants. Il a également indiqué qu'il serait judicieux de développer des «campus» spécialisés rattachés à une université-mère dans des antennes qui ne deviendraient pas des universités de plein exercice.

M. François Gerbaud a souligné la difficulté d'engager ce mouvement par une spécialisation thématique fondée sur les cycles supérieurs et de définir des spécialisations adaptées aux emplois de demain.

Il a également souhaité qu'il soit procédé à un inventaire des structures et des réseaux existants dans le domaine des technologies nouvelles de télécommunication et à une évaluation des besoins de demain.

M. Jean-Pierre Boisivon a estimé que des formations et des diplômes de troisième cycle étaient indispensables pour attirer les étudiants, sinon les meilleurs d'entre eux s'inscriront dans les universités de rattachement. Il a indiqué que les formations spécialisées devront répondre à des besoins définis d'une manière large et transversale pour faciliter l'accès à l'emploi. Selon lui, le sous-encadrement des entreprises petites et moyennes résulte d'abord de leurs besoins mal satisfaits en cadres polyvalents : ceux-ci pourraient être formés en trois ou quatre ans, selon des formules d'alternance, sous contrat d'apprentissage, et seraient immédiatement opérationnels.

M. Joël Bourdin a évoqué les inconvénients de l'implantation, dans des villes moyennes, de départements d'instituts universitaires de technologie dont les diplômés se voient refuser une équivalence pour s'inscrire en licence à l'université.

Il s'est ensuite inquiété des risques de dégradation du niveau de l'enseignement secondaire qui pourrait résulter du départ des professeurs agrégés vers l'enseignement supérieur, professeurs qui se retrouvent déjà dans les sections techniques spécialisées (STS), les classes préparatoires et les IUT.

Il a, par ailleurs, souhaité que la formation professionnelle continue soit développée en faveur des adultes, notamment par le biais du centre national des Arts et Métiers (CNAM).

M. Jean François-Poncet, président, a indiqué que beaucoup d'antennes universitaires fonctionnaient avec quelques «turbo-profs» et des professeurs agrégés de lycée qui dispensaient parallèlement leur enseignement dans le secondaire.

Selon lui, l'association de ces derniers à l'enseignement supérieur, convenablement rémunérée, ne pourrait que valoriser leur fonction et améliorer, dans le même temps, le niveau de l'enseignement secondaire.

M. Adrien Gouteyron a estimé que les propositions tendant à développer des filières professionnalisées, si elles bouscuaient quelque peu les traditions et les comportements universitaires privilégiant les formations générales longues, correspondaient, en fait, à l'intérêt des étudiants, des collectivités locales, de la Nation et de l'aménagement du territoire. Il s'est, par ailleurs, inquiété de la réalisation des infrastructures nécessaires à la mise en place des nouvelles technologies interactives de télécommunication.

Il s'est également étonné de l'attentisme du ministère de l'enseignement supérieur concernant la délocalisation universitaire. Il s'est enfin interrogé sur les possibilités d'allonger la scolarité des IUT afin d'en faire des établissements spécialisés de qualité susceptibles de s'intégrer dans le modèle des nouvelles universités thématiques.

M. Jean-Pierre Boisivon a indiqué que le réseau «Numeris», et surtout le satellite, permettaient d'ores et déjà, pour un coût qui va décroissant, de développer l'interactivité entre établissements universitaires.

M. Jean François-Poncet, président, a précisé que l'utilisation de l'interactivité sur grand écran autorisait une pédagogie de qualité et que l'utilisation du satellite

devrait être menée de pair avec le câblage de l'ensemble du territoire, y comprises les zones rurales.

M. Jean-Pierre Boisivon a estimé que le satellite constituait une solution d'avenir mais que son utilisation supposait un développement de la recherche pédagogique correspondante.

M. Bernard Seillier, citant la création d'une filière agro-alimentaire de troisième cycle dans son département, a rappelé les spécificités de l'enseignement supérieur agricole et regretté l'absence d'équivalences et de passerelles avec les formations qui relèvent de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale.

M. Jean-Pierre Boisivon a souligné la nécessité de renforcer ce type de formation et a indiqué que la validation des diplômes était de nature à faciliter les systèmes d'équivalence et de passerelle.

M. Gérard Delfau a d'abord déploré le contenu du «Livre blanc» sur la recherche. Il a indiqué qu'il avait, par ailleurs, déjà procédé à l'installation d'une antenne de télétravail dans un bassin d'emploi de son département.

Il a ensuite suggéré que la commission spéciale fasse état des inégalités constatées sur le territoire en matière d'enseignement technique et professionnel, dont l'implantation découle encore directement de la carte industrielle de la France du début du XX^{ème} siècle, et qui restent entretenues par les structures et le fonctionnement actuel de l'éducation nationale.

Il a enfin estimé que le développement de la chaîne télévisée de la connaissance s'inscrivait dans la logique des propositions de la commission.

M. Jean François-Poncet, président, a enfin estimé que, l'aménagement du territoire touchant à tous les domaines, il n'était pas raisonnable que la commission formule autre chose que quelques propositions majeures.

Il lui est apparu nécessaire de créer une «délégation permanente» à l'aménagement du territoire pour assurer

le suivi de la loi et s'est, par ailleurs, déclaré favorable à des propositions qui viseraient à une implantation plus satisfaisante de la formation professionnelle sur l'ensemble du territoire.

Pour conclure, il a réaffirmé que la commission pourrait centrer ses propositions sur la péréquation, l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, le désenclavement, les services publics et la clarification des compétences en définissant la notion de collectivité territoriale «chef de file».

Au cours d'une seconde réunion, tenue dans l'après-midi, la commission a entendu **M. Jean-Marie-Rausch, président de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), ainsi que M. François Trucy, vice-président de cette association.**

M. Jean-Marie Rausch a d'abord exprimé la conviction que rien ne serait plus illusoire que d'asseoir la reconquête du territoire sur la conception, à ses yeux dange-reuse, selon laquelle il conviendrait d'affaiblir les villes pour renforcer les zones rurales. Au contraire, la reconquête du territoire ne peut se concevoir que par l'institution de «réseaux» à partir des villes.

Loin de capter les richesses de leurs régions et de créer des déserts autour d'elles, les grandes villes constituent, en effet, des facteurs essentiels de développement. A titre d'illustration, **M. Jean-Marie Rausch** a ainsi indiqué que les budgets des grandes villes représentaient environ 30 % des ressources fiscales des départements, mais que ceux-ci ne leur en reversaient que 5 %, en moyenne, sous forme de subventions. Dans le même ordre d'idées, c'est dans un rayon de 30 à 35 kilomètres autour des grandes villes que la croissance démographique a été la plus forte entre les deux recensements de 1982 et 1990.

Dans la seconde partie de son intervention, le président de l'association des maires des grandes villes de France a estimé que les grandes villes avaient de plus en

plus de difficultés à faire face aux demandes dont elles sont l'objet. D'une part, elles doivent faire face à la hausse progressive des charges entraînées par l'entretien d'équipements utilisés non seulement par la population des villes centres mais encore par la population du département, voire de la région. En outre, les grandes villes sont «dramatiquement» en phase avec la crise sociale. C'est, en effet, au sein de ces collectivités que se posent les problèmes sociaux les plus aigus, qu'il s'agisse de l'exclusion, de la fracture sociale, du chômage, de l'insécurité, de la toxicomanie, de la montée de l'extrémisme religieux ou de l'apparition de véritables ghettos.

En conclusion de son exposé, **M. Jean-Marie Rausch** a regretté les propos de certains, déplorant que les grandes communes reçoivent trois fois plus de l'Etat que les petites communes. Rien ne serait plus dangereux, à ses yeux, que d'opposer le rural à l'urbain. Il a donc exprimé sa conviction que seul un renforcement des pôles urbains et des réseaux qui rayonnent à partir d'eux permettrait d'enrayer le glissement de la France sur la voie du déclin.

M. François Trucy, vice-président de l'association des maires des grandes villes de France, a souligné que la première agglomération française après Paris se situait à la 26ème place seulement du classement des agglomérations européennes. Il a plaidé pour la recherche d'un équilibre entre un meilleur positionnement des grandes villes françaises sur le territoire européen et le refus de l'apparition de mégalopoles obéissant à une croissance désordonnée.

Abordant le contenu du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, il a exprimé l'accord de l'association des maires des grandes villes de France avec la mise en oeuvre de la notion de «pays» qui devrait permettre d'approfondir le développement de l'intercommunalité. S'agissant de la taxe professionnelle, il a rappelé l'opposition de l'association à l'institution d'un taux national unique et son souhait de développer un mécanisme de

taxe d'agglomération avec mise en place étalée dans le temps.

M. François Trucy a conclu son intervention par deux propositions. Plaidant pour une plus grande souplesse de gestion, il a suggéré que la loi reconnaisse le «droit à l'expérimentation» pour toutes les collectivités territoriales. Il a ensuite estimé que les conseils gestionnaires des établissements publics de coopération intercommunale devaient être dans les agglomérations urbaines élus au suffrage universel, les conseils municipaux jouant à l'avenir le rôle des conseils d'arrondissements prévus par la loi sur l'administration des villes de Paris, Lyon et Marseille.

M. Jean François-Poncet, président, a répondu aux deux intervenants que, loin de vouloir opposer monde rural et espace urbain, la commission spéciale aurait, sans doute, à cœur d'inscrire des propositions visant à répondre au problème des banlieues dans le corps du projet de loi. Il a ajouté que ce problème était sans doute le plus grave de tous, à l'heure actuelle, au niveau national.

Reprenant la proposition de M. François Trucy, il a également estimé que la commission spéciale pourrait exprimer un avis favorable à l'idée de droit des collectivités territoriales à l'expérimentation.

M. Jean François-Poncet, président, n'a également vu aucune objection, à titre personnel, à ce qu'à l'avenir les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale soient élues au suffrage universel au sein des agglomérations urbaines.

Le président a enfin insisté sur la nécessité d'inscrire un objectif ambitieux de péréquation des ressources des collectivités territoriales au sein du projet de loi.

L'objectif serait de ramener, entre les régions, les écarts de richesse des collectivités locales groupées en leur sein à l'intérieur d'une fourchette allant de 80 % à 120 % d'une moyenne nationale. Cette «fourchette» prendrait également en compte les charges des collectivités. La date

de réalisation de cet objectif serait fixée en 2010. Enfin, la péréquation financière serait opérée prioritairement au moyen de modifications coordonnées des mécanismes de répartition des concours budgétaires de l'Etat, y compris ceux attribués au titre des contrats de plan et de la dotation globale d'équipement, ainsi que de la dotation globale de fonctionnement et des ressources de la taxe professionnelle.

M. Camille Cabana a demandé l'avis de **M. Jean-Marie Rausch** sur l'affirmation, hostile aux grandes villes, selon laquelle une concentration urbaine, toujours plus accentuée et dont elles sont responsables, avait entraîné l'accroissement des charges dont leurs élus se plaignent aujourd'hui.

Il a ensuite estimé qu'il convenait de substituer à la notion de problème des «banlieues» celle de problème des «villes» en général. Les quartiers potentiellement difficiles existent, en effet, au sein même des grandes villes. L'intervenant a toutefois insisté sur la capacité manifestée par celles-ci, au cours des dernières décennies, à apporter des réponses aux risques liés à la concentration urbaine, notamment par la promotion de la mixité de l'habitat. Il a, en revanche, fustigé le manque de vue à long terme de certaines communes de la «petite couronne» parisienne qui ont laissé se développer le logement social sur leur territoire sans l'équilibrer par le développement des activités économiques. A ce titre, il a proposé que le poids relatif des logements sociaux au sein du parc immobilier global d'une commune puisse, à l'avenir, être autoritairement plafonné.

Approfondissant le précédent point de vue, **M. Maurice Lombard** devait proposer de substituer à la notion de banlieue ou de ville celle de quartier en difficulté.

M. Jean-Marie Rausch a tenu à nuancer les propos de **M. Camille Cabana** en soulignant la force d'attractivité des grandes villes en période de crise économique. Il a ainsi constaté, dans la ville dont il est le premier magis-

trat, une paupérisation lente de la population liée à l'afflux de personnes quittant des bassins industriels en déclin. Dès lors, sa commune subit un « effet de ciseaux » entre une diminution de ses ressources et un accroissement de ses charges, en particulier dans le domaine social.

M. Jean Huchon a, alors, souligné le poids grandissant des dépenses de fonctionnement rapporté au nombre des habitants au fur et à mesure que la population de la collectivité territoriale augmente. Il a insisté sur l'extrême dénuement des communes situées dans les zones rurales les plus fragiles dont les budgets trop faibles interdisent tout financement d'investissements.

Notant la très forte médiatisation dont a fait l'objet le projet de loi, il a enfin estimé qu'il devait impérativement prévoir un approfondissement de la péréquation de la taxe professionnelle, au risque de provoquer une grande déception si des mesures de cette nature n'étaient pas mises en oeuvre.

Il a enfin regretté l'existence d'antagonismes considérables qui rendent difficile le regroupement, au sein de mêmes établissements publics de coopération intercommunale, de collectivités marquées par d'importantes différences de taille et de population.

M. Maurice Lombard a, en premier lieu, demandé à M. Jean-Marie Rausch si l'association des maires des grandes villes de France avait procédé à une étude sur le rôle péréquateur du département.

Il s'est ensuite montré réservé sur la perspective d'une élection au suffrage universel des assemblées délibérantes des groupements de communes dotées d'une fiscalité propre, estimant que les risques de conflits de légitimité qui ne manqueront pas d'apparaître à cette occasion ne pourront être résorbés que dans le cadre d'une fusion ultérieure des communes formant l'établissement public de coopération.

Il a, en outre, exprimé son opposition au contenu du paragraphe III de l'article 24 du projet de loi qui propose

de restreindre aux seuls élus le choix des délégués des communes membres au conseil administrant la communauté de communes, alors que les dispositions actuelles autorisent les conseils municipaux à désigner leurs représentants parmi les électeurs de la commune.

M. Maurice Lombard a enfin appelé l'attention de ses collègues sur le risque, pour une grande ville membre d'un établissement public de coopération intercommunale, de devoir désigner auprès de cet établissement un nombre de délégués supérieur au nombre des membres constituant la majorité du conseil municipal. On ne peut, en effet, exclure qu'une coalition regroupant des élus de l'opposition et tout au partie des élus des communes périphériques mette en échec les souhaits de la majorité de la ville centre.

M. François Trucy a indiqué à M. Maurice Lombard que l'association des maires des grandes villes de France avait effectivement procédé à une étude sur le rôle péréquateur du département, d'où il ressortait que les grandes villes bénéficiaient d'un « retour » sur les impôts versés évalué entre 5 et 20 % selon les endroits. Ces chiffres révèlent l'effort de solidarité déjà consenti par l'espace urbain au profit de l'espace rural.

M. Paul Masson a observé que les départements seraient de moins en moins à même d'assurer une péréquation de l'investissement compte tenu du taux considérable de progression des dépenses nettes d'aide sociale dans leurs budgets.

M. François Trucy a exprimé son accord avec le maintien du principe aujourd'hui en vigueur selon lequel le conseil municipal peut désigner hors de son sein un électeur de la commune pour représenter celle-ci auprès d'un établissement public de coopération intercommunale. Il a estimé que cette disposition était de nature à éviter un fort taux d'absentéisme dans les assemblées délibérantes des groupements.

M. Aubert Garcia a demandé une compréhension réciproque des acteurs de l'espace urbain et de ceux de l'espace rural, estimant que les seconds avaient déjà fait la preuve de leur volonté de prendre en compte tous les déséquilibres, alors que les premiers restaient enfermés dans les problèmes de la ville. Il a ainsi appelé à une péréquation des «ressources et des solutions» entre zones urbaines et zones rurales.

Il s'est enfin inquiété des propos de **M. François Trucy** sur la place des agglomérations françaises au sein de l'Europe et s'est demandé si les ambitions affichées par son collègue ne s'opposaient pas au nécessaire rééquilibrage du territoire.

En réponse à cette dernière remarque, **M. François Trucy** a manifesté sa conviction qu'il était indispensable de traiter rapidement la crise des zones urbaines. Dans son esprit, la volonté de conférer à certaines agglomérations françaises le rang de métropoles européennes, dans lesquelles seraient assurés les grands équilibres qui leur font aujourd'hui défaut, devrait permettre d'éviter l'apparition de mégapoles échappant à tout contrôle de leur croissance.

M. Paul Masson s'est, à son tour, étonné du souhait du Gouvernement d'interdire la désignation, hors des conseils municipaux, de délégués aux assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale. Il a estimé qu'une disposition de cette nature était un véritable appel au cumul des mandats et a donc souhaité que l'on en revienne aux règles actuellement en vigueur.

Après que **MM. Camille Cabana et Aubert Garcia** eurent à nouveau exprimé leurs positions respectives, **M. Roland du Luart** a estimé que le projet de loi devrait impérativement apporter des solutions à ce qui lui a paru être le principal des problèmes de notre société : l'exclusion de franges de plus en plus importantes de la population.

M. Jean François-Poncet, président, a indiqué à M. Camille Cabana que jamais les travaux de la mission sur l'aménagement du territoire n'avaient fait ressortir la critique selon laquelle les grandes villes auraient, en quelque sorte, elles-mêmes accru le poids relatif de leurs charges en ne contrôlant pas leur croissance.

En réponse aux remarques de **M. Maurice Lombard** sur le rôle péréquateur du département, il a rappelé que le rapport sur l'aménagement du territoire contenait une analyse des péréquations effectuées à partir des budgets des régions et des départements ainsi qu'un examen de la portée des différents fonds créés à ce titre. Il a ajouté que, sans nier qu'existe déjà une péréquation des ressources entre les collectivités territoriales, la mission avait souligné son caractère confus et sa faiblesse au regard des fortes inégalités qui affectent les communes, les départements et les régions entre eux. Il a réitéré son souhait que la commission fasse des propositions «ambitieuses» en la matière.

Il a estimé, en conclusion, que le projet de loi ne pouvait avoir pour finalité de régler tous les problèmes qui se posent actuellement sur le territoire. Les dispositions du projet doivent, selon lui, se concentrer sur le développement de quelques grandes infrastructures de communication qui fondent la répartition de l'activité économique et de recherche sur le sol national, et proposer ensuite un traitement pour certains territoires précisément délimités présentant de réelles «pathologies».

Au terme du débat, **M. William Chervy** a exprimé l'hostilité de son groupe au maintien de la possibilité, pour un conseil municipal, de désigner hors de ses rangs le ou les délégués de la commune auprès de l'assemblée gestionnaire d'un établissement public de coopération intercommunale. Il s'est donc, pour finir, prononcé en faveur du texte proposé, sur ce point, par le Gouvernement.

La commission spéciale a ensuite entendu **M. Pierre Troussel, président de l'Assemblée permanente des**

présidents de conseils économiques et sociaux régionaux (APCESR).

M. Pierre Troussel a souligné la forte implication des conseils économiques et sociaux régionaux dans le débat national sur l'aménagement du territoire, conscients qu'ils étaient des problèmes posé par les exclusions, les risques d'éclatement du territoire et les menaces à la cohésion sociale.

Il a fait valoir la nécessité de profondes réformes pour assurer la place de la France en Europe.

Puis **M. Pierre Troussel** a relevé des dispositions positives du projet de loi telle que le schéma national ou les directives territoriales d'aménagement.

Il a émis deux observations : d'une part, en ce qui concerne les schémas régionaux de développement, il a noté que la région Ile-de-France sera la seule à pouvoir élaborer un schéma directeur opposable aux tiers. Or, il a fait observer que ce schéma pouvait avoir des effets sur d'autres parties du territoire. Il a, en conséquence, regretté que tous les schémas directeurs ne soient pas opposables aux tiers.

D'autre part, il a émis le souhait que les assemblées consultatives soient représentées au sein du futur Conseil national d'aménagement du territoire.

Evoquant la notion de «pays», **M. Pierre Troussel** a souhaité que les «pays» puissent permettre le développement de la coopération intercommunale dont il a souligné le rôle dans le progrès économique.

En ce qui concerne les instruments financiers, il a souhaité que les ressources nouvelles permettent de désenclaver les régions isolées et que le projet de loi de finances soit conforme à ces orientations. Il a approuvé la recherche d'une plus grande cohérence en matière d'urbanisme commercial.

M. Pierre Troussel a considéré que la loi d'orientation devrait préciser les objectifs en matière de clarifica-

tion des compétences. Il a fait valoir que les financements croisés engendraient souvent des surcoûts et qu'en conséquence, il était préférable de définir des blocs de compétences spécifiques : l'aménagement du territoire, la formation et l'éducation.

M. Pierre Troussel a relevé que différents instruments tels que les sociétés à capital-risque pourraient être mis en oeuvre au niveau régional.

Il a en outre souhaité qu'un « chef de file » puisse être désigné par blocs de compétences.

Puis, soulignant les écarts de richesses entre collectivités et de pression fiscale entre les citoyens et entre les entreprises, **M. Pierre Troussel** a jugé nécessaire de fixer un objectif de diminution de ces écarts.

En ce qui concerne la fiscalité locale, il a souligné l'urgence d'une réforme de la taxe professionnelle. Il a considéré que le taux de cette taxe ne devait pas être fixé au niveau communal.

En conclusion, **M. Pierre Troussel** a indiqué que l'APCESR avait suivi avec beaucoup d'intérêt les travaux de la mission d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire et souhaité que le Sénat donne un caractère plus « urbaniste » au projet de loi.

M. Jean-Louis Chauzy a souhaité, à son tour, que la présence des conseils économiques et sociaux régionaux soit prévue au sein du futur Conseil national d'aménagement du territoire.

Il a, en outre, jugé qu'il ne pouvait légitimement y avoir un seul schéma régional opposable aux tiers : celui de l'Ile-de-France.

En ce qui concerne les « pays », il a souhaité la prise en compte des bassins de vie et d'activité ainsi que le droit d'expérimentation

Enfin, s'agissant des compétences, **M. Jean-Louis Chauzy** a plaidé pour que, dans l'attente d'une clarification, la notion de « chef de file » soit reconnue et mise en

oeuvre, notamment pour les contrats de plan et la distribution des fonds structurels européens.

M. Jean François-Poncet, président, a rappelé que trois types de documents étaient prévus par le projet de loi ; les directives territoriales opposables aux tiers qui seront élaborées par l'Etat ; le schéma régional de développement du territoire et le plan régional.

En ce qui concerne la région Ile-de-France, notant l'existence d'un schéma directeur opposable aux tiers qui sera établi par la région, il a souligné, à son tour, la distorsion avec les autres régions.

M. Jean François-Poncet, président, a conclu que la commission spéciale devrait examiner cette question.

Il a, par ailleurs, jugé nécessaire que la question de la représentation des activités socio-professionnelles soit étudiée très attentivement.

Puis, après avoir noté les points de convergence avec les travaux du Sénat quant à la notion de « chef de file » et à la péréquation, il s'est interrogé sur la portée de la disposition relative à l'urbanisme commercial.

En ce qui concerne les pays, il a relevé que la portée de cette notion n'était pas encore tout à fait précisée.

M. Paul Masson, après avoir observé qu'il était logique que le schéma directeur de la région Ile-de-France fût opposable aux tiers, s'est étonné que la même règle ne soit pas applicable aux autres régions.

Il a souligné, à son tour, les effets des décisions intéressant l'Ile-de-France sur les autres régions.

M. Jean François-Poncet, président, après avoir rappelé que la croissance de l'Ile-de-France ne devait plus être quantitative mais qualitative, a mis en évidence les conséquences des décisions relatives à l'Ile-de-France sur les autres régions.

M. Jacques Machet, après avoir noté que l'action des Conseils économiques et sociaux régionaux n'était pas tou-

jours clairement perçue au niveau local, a souhaité savoir si les familles étaient représentées en leur sein et quelle était la place réservée aux associations.

M. Gérard Delfau a regretté, à son tour, que les Conseils économiques et sociaux régionaux ne soient pas représentés au sein du futur Conseil national d'aménagement du territoire.

S'agissant des «pays», il a regretté que le rôle des élus locaux et des représentants des activités socio-économiques et des salariés ne soit pas suffisamment prise en compte.

Il a plaidé pour l'établissement de comités économiques et sociaux au niveau local.

M. François Gerbaud s'est montré défavorable à l'idée de doter les «pays» de structures propres. Il a souligné les conséquences négatives qui pourraient en résulter pour les départements.

Il a fait valoir que le caractère représentatif des conseils économiques et sociaux régionaux leur donnait une légitimité à participer à différents organismes.

A son tour, il a relevé la distorsion entre la région Ile-de-France et les autres régions pour l'opposabilité aux tiers des schémas directeurs. Il s'est demandé si l'opposabilité devait être étendue à toutes les régions ou aux seules régions voisines de la région Ile-de-France.

En réponse à ces observations, **M. Pierre Troussel**, après avoir relevé que le projet de loi ne spécifiait pas sur quel territoire les directives territoriales devaient porter et précisait que leur élaboration n'était pas obligatoire, a rappelé la distorsion du régime s'agissant de la région Ile-de-France.

Il a conclu que toutes les régions -sans distinction- devaient être dotées des mêmes prérogatives.

S'agissant de la composition des conseils économiques et sociaux régionaux, **M. Pierre Troussel** a précisé qu'elle reflétait de manière équilibrée les différentes com-

posantes associatives, économiques et sociales et qu'elle contribuait à renforcer la démocratie de participation.

Il a souligné que les associations jouaient un rôle actif au sein de ces conseils.

Pour ce qui est des schémas départementaux d'urbanisme commercial, **M. Pierre Troussel** a fait observer que le développement «anarchique» de l'urbanisme commercial avait altéré le cadre de vie des futures générations. Il a, en conséquence, jugé qu'un schéma départemental aurait un rôle indicatif et pourrait permettre de remédier à la dégradation actuelle.

En ce qui concerne les «pays», **M. Pierre Troussel** a considéré qu'ils pouvaient constituer un «cadre de mise en oeuvre de projets communs», ce qui impliquait, selon lui, la participation de différents acteurs. Soulignant qu'il était nécessaire de préserver le rôle des communes et des départements, il a fait valoir la nécessité de développer le rôle de la coopération intercommunale.

Il a, en conséquence, souhaité que la notion de «pays» soit associée à la promotion de l'intercommunalité.

M. Jean-Louis Chauzy a, pour finir, formé le voeu que les notions de «pays» et d'intercommunalité ne mettent pas en cause les structures territoriales existantes.

La commission a, pour finir, procédé à l'audition de **M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme.**

M. Jean François-Poncet, président, a rappelé que M. Bernard Bosson était un des ministres les plus concernés par le projet de loi en raison de l'importance de ses dispositions en matière d'urbanisme et de transport.

M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, a ensuite estimé que le texte présenté était «ambitieux et réaliste». Il a souligné que sept articles du projet de loi concernaient les compétences de son ministère.

S'agissant du schéma national prévu à l'article 2, il a fait valoir qu'il serait difficile d'opérer un classement des ports. Les directives territoriales de l'article 4 lui sont apparues comme l'élément indispensable d'une définition de la politique de l'Etat en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Il a insisté sur la nécessité de conserver un caractère non normatif aux chartes régionales.

Sur l'article 7, «point fondamental» de la loi, selon lui, il a déclaré qu'il était essentiel de savoir ce qui, pour la région d'Ile-de-France, devait incomber à l'Etat en raison de son poids particulier dans le pays. A cette occasion, il s'est dit favorable au rétablissement de «l'agrément constructeur».

A propos de l'article 11, qui limite très sensiblement les possibilités de suppression d'un service public, il a jugé lourde la procédure retenue, appuyant son argumentation sur la situation financière difficile de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, a qualifié d'«essentiel» le fonds de péréquation aérien. Il a indiqué qu'une recette de 160 millions lui semblait excessive la première année, et qu'une taxe à deux francs dans un premier temps lui paraissait suffisante. Il a ensuite exposé les conditions de fonctionnement de ce fonds dans le contexte juridique de la nouvelle réglementation européenne. Selon lui, il faut éviter le double écueil de subventionnement de lignes aériennes peu utiles et celui de lignes atteignant par elles-mêmes certaine rentabilité. Il conviendrait de définir précisément le montant de l'aide de l'Etat pour les différents types de lignes.

Sur les fonds d'investissement des transports terrestres, il a mis en garde contre les risques de monopolisation des ressources par un seul des vecteurs de transport concernés.

Après avoir expliqué le statut de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) et les conditions de revente à Électricité de France (EdF) de l'électricité que produit cette compagnie, le ministre a souligné que les tarifs pratiqués assureraient une rente de 1,4 milliards de francs pendant dix ans à l'établissement public.

Puis, s'appuyant sur le rapport établi par Mme Hélène Blanc, préfet, il a souhaité que la moitié de la «rente» soit affectée à l'achèvement de la liaison fluviale inter-bassin à grand gabarit «Rhin-Rhône», le fonds de l'article 15 ne pouvant, à l'évidence, pas assurer le financement de ces travaux.

M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, s'est ensuite félicité qu'il ne reste, à terme, que 150 kilomètres de tracés d'autoroutes à arrêter pour achever le schéma directeur autoroutier.

En guise de conclusion, il a répété qu'il était favorable à ce fonds terrestre à condition qu'il puisse être utilisé en faveur du rail et des voies navigables, dès la première année.

M. Camille Cabana a fait part de l'intérêt qu'il portait aux directives territoriales d'aménagement et a jugé souhaitable qu'elles puissent permettre d'adapter les lois «montagne» et «littoral». Il a toutefois mis en garde contre l'accroissement des contentieux pouvant résulter de la multiplication des documents d'urbanisme. Pour lui, ces directives ne devraient pas pouvoir être opposables aux tiers et devraient n'être traduites dans les documents d'urbanisme de niveau inférieur qu'au moyen de la procédure du «porter à connaissance».

Il s'est déclaré défavorable au rétablissement par l'Etat des agréments «constructeur» et «utilisateur» et a suggéré de laisser au maire le soin de délivrer des agréments dans le cadre d'une liberté contrôlée.

M. René Régnault a insisté sur la nécessité d'opérer une différence entre les autoroutes destinées à écouler du

trafic et celles visant à désenclaver le territoire. Il s'est demandé si le schéma national serait opposable aux tiers. Il a aussi fait part de ses doutes quant à l'applicabilité de l'article 11 si on ne définissait pas la part des charges de service public qui serait assumée par le contribuable. Il a estimé que le fonds aérien serait d'un impact limité, surtout si ses règles de fonctionnement étaient fixées de manière restrictive. De même, les moyens du fonds d'investissement des transports terrestres lui sont apparus modestes et il a souhaité que ceux-ci soient réservés à des projets d'aménagement prioritaires.

M. François Gerbaud s'est enquis d'une éventuelle réforme et d'un éventuel transfert aux régions des compétences en matière de transport.

M. Paul Masson s'est interrogé, à son tour, sur les perspectives de fonctionnement des fonds et le risque de leur substitution aux lignes budgétaires actuelles. Il s'est interrogé sur la constitutionnalité de la taxe sur les péages prévue à l'article 15. Il a émis la crainte que les hausses de prix de l'électricité n'entraînent des effets défavorables sur les petites et moyennes entreprises (PMI) des régions alpines.

M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, s'est déclaré en accord avec **M. Camille Cabana** sur la nécessité d'éviter des «nids à procès» par l'accumulation des normes d'aménagement et d'urbanisme et l'a assuré que toutes les précautions avaient été prises en ce sens.

S'agissant du schéma directeur de la région Ile-de-France, il s'est demandé si on «n'échangerait pas un déséquilibre pour un autre».

Il a estimé que l'agrément, tel qu'il était envisagé de le rétablir, serait plus souple que le dispositif antérieur.

Il a indiqué que le contrat de plan avec la SNCF aurait pour objectif principal de définir nettement les obligations de l'entreprise et a mis en avant les avantages devant

résulter de la mise en oeuvre des conclusions du récent rapport de M. le Sénateur Hubert Haenel.

Pour ce qui concerne le fonds aérien, il a reconnu la nécessité de fixer des critères très précis.

L'achèvement des liaisons fluviales inter-bassins à grand gabarit lui est apparu impossible sans un prélèvement, d'ailleurs relativement modeste, sur les ressources qu'EdF tire de l'hydroélectricité.

Puis, **M. Jean François-Poncet, président**, a estimé que pour répondre aux préoccupations de **MM. René Régnauld et Paul Masson**, il faudrait organiser le fonds prévu à l'article 15 du projet de loi autour de deux comptes d'affectation spéciale, ce à quoi le ministère du budget serait vraisemblablement hostile et s'y opposerait au moyen de l'article 40 de la Constitution.

Le ministre a indiqué à **M. François Gerbaud** que les lois en vigueur n'étaient nullement incompatibles avec le schéma national, dont l'élaboration est prévue par le projet de loi, mais qu'elles devraient être modifiées si on envisageait de créer des infrastructures ferroviaires avec des partenaires étrangers. Il a ensuite rappelé qu'il était seulement envisagé, dans le rapport «Haenel», de transférer aux régions la compétence de l'organisation des transports collectifs régionaux.

Il a exposé, en réponse à **M. Paul Masson**, les raisons l'amenant à considérer que la taxe prévue à l'article 15 était constitutionnelle.

M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, a conclu en espérant que, pour ce qui concerne les routes, les ressources du fonds d'investissement des transports terrestres ne viendraient pas diminuer les crédits budgétaires affectés à cet objet.

Judi 13 octobre 1994 - Présidence de M. Aubert Garcia, vice-président. Au cours d'une première séance

tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'**audition de MM. Henri Collard et René Beaumont, vice-présidents de l'assemblée des présidents de conseils généraux.**

M. Henri Collard, vice-président de l'assemblée des présidents de conseils généraux, a exprimé d'emblée l'accord de l'association qu'il représente avec les principes exposés par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le territoire et, notamment, avec celui d'une homogénéisation progressive des ressources à l'intérieur de chaque niveau de collectivité territoriale.

Il en a toutefois marqué les deux limites. Il conviendra tout d'abord de procéder dans un proche avenir à une meilleure clarification du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, comme le demande, du reste, l'article 20 A du projet de loi. En outre, il serait bon que le texte prévienne l'approfondissement des mécanismes existants de péréquation de la taxe professionnelle et annonce une réforme d'ampleur des règles de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. D'une façon générale, la clarification des relations financières entre les collectivités locales et l'Etat reste, selon lui, à faire.

M. Henri Collard a ensuite relevé plusieurs modifications apportées par l'Assemblée nationale allant dans le sens des propositions faites par l'Assemblée des présidents de conseils généraux : le report d'un an de l'adoption du schéma national de développement du territoire, afin de permettre l'association la plus large possible des acteurs locaux à son élaboration ; le principe selon lequel, lorsqu'une décision de suppression d'un service aux usagers est prise en contradiction avec les objectifs d'aménagement du territoire, celle-ci est déferée au ministre concerné qui statue par une décision s'imposant à l'établissement, l'organisme public ou l'organisme national ; la définition très souple donnée de la notion de «pays» par l'Assemblée nationale, tranchant avec la rigidité du texte initial du Gouvernement ; la suppression, à l'article 21 du projet de loi, de la perspective de fusion du fonds de com-

pensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et de la dotation globale d'équipement ; enfin, l'inscription dans la loi du principe selon lequel, dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi, le Gouvernement soumettra au Parlement un rapport présentant des propositions de réforme du système de financement des collectivités locales et, en particulier, de la taxe professionnelle.

Abordant la mise en place de nombreux fonds d'intervention économique, **M. Henri Collard** a regretté la faiblesse des ressources, pour 1995, du fonds national d'aménagement et de développement du territoire regroupant les crédits jusqu'à présent consacrés aux interventions pour l'aménagement du territoire, à la restructuration des zones minières, à la délocalisation des entreprises, à l'aide aux initiatives locales pour l'emploi, au développement de la montagne et à l'aménagement rural. L'assemblée des présidents de conseils généraux ne rejeterait pas le principe d'une participation au financement de ce fonds à la condition toutefois d'être associée à son fonctionnement et de pouvoir fixer conjointement avec l'Etat les règles de répartition de ses ressources.

Il a ensuite exprimé le souhait de l'assemblée des présidents de conseils généraux de prévoir expressément dans la loi que le fonds d'investissement des transports terrestres pourra financer le développement des transports urbains.

S'agissant du fonds de gestion de l'espace rural, l'intervenant a rappelé que les départements disposaient d'une compétence de principe en matière de développement rural et qu'il serait légitime que le texte prévoie d'associer, plus clairement qu'il ne le fait en l'état, le conseil général au fonctionnement de ce fonds, quitte à ce que le département participe également au financement du fonds de gestion aux côtés de l'Etat.

M. Henri Collard a, par ailleurs, souhaité que l'élaboration des rapports que le Gouvernement devra présenter au Parlement sur les modifications à apporter en

matière de finances locales soit faite en concertation avec les différentes associations d'élus locaux.

En matière de péréquation, **M. Henri Collard** a proposé des aménagements aux mécanismes déjà existants : s'agissant des fonds départementaux de taxe professionnelle, il a suggéré de ne plus limiter l'alimentation de ces fonds à l'écrêtement des bases des seuls établissements exceptionnels et d'instituer un écrêtement généralisé dans toutes les collectivités disposant de bases élevées d'imposition par tête d'habitant.

Il a également plaidé pour le développement, dans les villes moyennes, notamment les chefs-lieux de département, d'antennes universitaires susceptibles de proposer, pour un certain nombre de filières, des formations allant du diplôme d'études universitaires générales jusqu'au second cycle inclus.

En conclusion de son propos, **M. Henri Collard** a appelé à une grande clarification des compétences entre l'Etat et le département. De ce point de vue, il s'est déclaré hostile aux dispositifs prévus dans le projet de loi de finances initiale pour 1995 visant à transférer aux conseils généraux le quart de l'allocation du revenu minimum d'insertion sans leur accorder de compétence en matière de définition des règles d'attribution de cette prestation. Il a souhaité que le prochain exercice soit mis à contribution pour établir une concertation à ce sujet entre l'Etat et les départements.

M. René Beaumont, vice-président de l'assemblée des présidents de conseils généraux, a complété l'exposé de M. Henri Collard en soulignant tout d'abord le vif souhait de l'association qu'il représente de voir aboutir l'effort de déconcentration des services de l'Etat. Il a jugé indispensable que le représentant de l'Etat dans les départements dispose de suffisamment de compétences exercées directement pour être l'interlocuteur du président du conseil général.

A ce sujet, il a suggéré qu'afin de prendre en compte l'importance grandissante des régions, le préfet de région soit déchargé des tâches qu'il doit accomplir au titre de préfet du département où est située la capitale régionale.

D'une façon générale, l'Assemblée des présidents de conseils généraux souhaite que l'Etat consulte systématiquement les élus locaux chaque fois qu'il souhaitera procéder à un remodelage de ses services déconcentrés.

Abordant ensuite la question des «pays», **M. René Beaumont** s'est déclaré favorable à la mise en oeuvre de cette notion, soulignant la relative inadéquation du découpage administratif actuel avec les réalités sociales et économiques du territoire. Il en a toutefois souligné les limites : comme le suggère lui-même le projet de loi, l'ensemble de l'espace national ne pourra pas être découpé en «pays» ; ensuite, les «bassins de vie» qui détermineront les frontières des pays dépassent souvent les limites départementales, voire régionales. Or, le texte actuel de l'article 9 du projet de loi exclut la possibilité d'inscrire un pays «à cheval» sur plusieurs départements ou régions.

D'une façon générale, **M. René Beaumont** a souhaité que le «pays» ne constitue pas un nouvel échelon administratif. Le remodelage de la carte administrative de la France ne peut être, selon lui, mené qu'avec précaution. Le département est, en effet, à l'origine de l'unité administrative du territoire. Son démantèlement menacerait cette unité.

Soulignant la grande utilité de cette nouvelle institution, l'intervenant a exprimé le souhait que les représentants des conseils généraux au sein du futur conseil national de l'aménagement et du développement du territoire soient désignés par l'assemblée des présidents de conseils généraux. Il s'est exprimé en faveur d'un élargissement du rôle consultatif dévolu à ce conseil. Celui-ci, en particulier, devrait être associé à la définition de l'utilisation des ressources des différents fonds d'intervention interministériels institués par les articles 13 à 17 du projet de loi.

Rappelant la demande de l'assemblée des présidents de conseils généraux, relative à l'administration par les départements du fonds de gestion de l'espace rural, il a proposé que ce fonds soit alimenté par une taxe additionnelle à la taxe départementale des espaces naturels sensibles. Il a toutefois reconnu que la mise en place de cette fiscalité accroîtrait encore le poids des prélèvements opérés sur la construction neuve.

S'agissant de l'article 15 du projet de loi, **M. René Beaumont** a précisé que le souhait de l'Assemblée nationale avait été d'instituer deux fonds, l'un pour les transports terrestres, l'autre pour les voies navigables, disposant chacun de deux ressources distinctes : la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes pour le premier et la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques pour le second. Il a regretté que le projet de loi de finances pour 1995 prévoie le regroupement de ces deux fonds en un seul compte d'affectation spéciale, en dépit du souhait exprimé par les députés.

Sur la question des voies navigables, il a suggéré au Sénat d'adopter un amendement imposant à Electricité de France (EDF) l'achat de l'énergie produite par les établissements de la compagnie nationale du Rhône (CNR) au prix normal d'achat auprès des producteurs indépendants, soit aujourd'hui près de 24 centimes du kilowatt, alors que la convention passée entre EDF et la CNR contraint actuellement cette dernière à céder sa production à un prix d'environ 9 centimes du kilowatt. La marge ainsi dégagée permettrait de financer la mise à grand gabarit du canal du Rhin à la Saône sans provoquer un relèvement du tarif de vente de l'électricité aux particuliers.

M. René Beaumont a enfin demandé que la compétence technique de la compagnie nationale du Rhône soit étendue à l'avenir à toutes les voies navigables

Abordant dans la suite de ses propos les transports collectifs, le vice-président de l'assemblée des présidents de conseils généraux a suggéré la mise en place d'une taxe

additionnelle à la taxe intérieure sur les produits pétroliers se substituant à l'actuel versement transport et qui aurait vocation à financer l'ensemble des dépenses, tant en matière de transports urbains qu'en matière de transports interurbains. Ainsi serait assurée une gestion coordonnée de ces deux modes.

M. René Beaumont a également prononcé un vigoureux plaidoyer en faveur du développement des transports combinés.

Sur le volet des finances locales, il s'est déclaré favorable à l'installation d'un observatoire des finances locales promis par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, au cours du débat devant l'Assemblée nationale. Il a, dans le même ordre d'idées, estimé nécessaire la création d'une conférence annuelle Etat-collectivités territoriales destinée à se substituer à la commission d'évaluation des coûts des charges transférées en application des lois de décentralisation, qui ne s'est plus réunie depuis sept ans.

Approuvant enfin le principe de la rédaction de plusieurs rapports relatifs aux finances et à la fiscalité locale prévus dans le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, il a toutefois souhaité que leur rédaction échappe à la mainmise de l'administration et puisse être confiée, par exemple, au Conseil économique et social.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a tout d'abord demandé aux représentants de l'assemblée des présidents de conseils généraux leur avis sur l'introduction, dans le projet de loi, de la notion de collectivité chef de file pour la réalisation de certains investissements. Il a également voulu connaître leur position, d'une part à l'égard du souhait de la région Ile-de-France d'acquérir les mêmes compétences que les autres régions en matière de transports, d'autre part sur les conclusions du rapport de M. Hubert Haenel, sénateur, relatif au développement du partenariat entre les régions et la société nationale des chemins de fer français (SNCF).

Il a, d'autre part, évoqué devant eux l'hypothèse de l'érection en établissements publics autonomes, en premier lieu, du fonds de péréquation des transports aériens et, en second lieu, du fonds d'investissement des transports terrestres.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a enfin approuvé la démarche proposée par M. René Beaumont en ce qui concerne l'affectation au financement du canal Rhin-Rhône du produit retiré de la majoration du prix de vente à EDF de l'énergie produite par la compagnie nationale du Rhône. A ce sujet, il a affirmé sa conviction que seul ce dispositif était de nature à permettre le financement de nouvelles voies fluviales à grand gabarit au cours des dix prochaines années.

M. Henri Collard a rappelé la position de principe de l'assemblée des présidents de conseils généraux qui souhaite que la loi définisse rapidement des blocs de compétences homogènes clairement délimités, pour chaque niveau de collectivités locales, sans pour autant exclure la pérennisation du recours aux financements croisés.

En cas de financements multiples, toutefois, le principal contributeur doit posséder la maîtrise de l'ouvrage en application du principe selon lequel «qui paie décide». En réponse à une remarque de **M. Marcel Lesbros** à ce sujet, **M. Henri Collard** a estimé que les crédits européens devaient être assimilés, de ce point de vue, à des crédits d'Etat.

Revenant sur les problèmes de partage de compétences en matière de transports, **M. René Beaumont** a regretté qu'il n'existe pas une concertation suffisante entre les différents niveaux de collectivités territoriales et les organismes chargés de missions de service public. Il a, notamment, mis en évidence l'apparition de doublons liés à la superposition d'un régime de compétences propre au département et d'un régime de conventionnement entre les régions et la société nationale des chemins de fer français : deux services de transports collectifs routiers ont pu

être ainsi mis en service sur le même trajet. Il a donc plaidé pour l'institution d'une coordination entre les régions, les villes et les départements.

Répondant à la proposition de **M. Gérard Larcher, rapporteur**, tendant à créer un établissement public pour les investissements terrestres et fluviaux, il a proposé d'utiliser une structure déjà existante, Voies navigables de France, et de lui affecter la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés.

M. François Gerbaud a indiqué qu'il déposerait un amendement, au cours du débat, visant à restituer à l'Etat une partie des compétences dévolues aux départements en matière d'aide sociale directe. Il a ainsi fait observer que ce poste avait subi, ces dernières années, un taux de croissance très supérieur à celui de l'évolution des ressources départementales, et que le vieillissement de la population dans les départements ruraux accentuerait cet effet de ciseaux et les défavoriserait encore plus par rapport aux autres. Afin d'éviter l'apparition de différences trop grandes sur l'ensemble du territoire, il convient donc de rétablir le rôle péréquateur de l'Etat en ce domaine.

M. Roland Huguet s'est posé en défenseur de l'échelon départemental estimant qu'il était le seul permettant la mise en oeuvre d'une péréquation impossible à réaliser, selon lui, dans le cadre des «pays» dont la surface géographique est trop faible. A leur sujet, il a demandé que leur délimitation obéisse à une certaine souplesse et que l'Etat ne cède pas à la tentation de créer les «pays» de manière autoritaire.

Il s'est déclaré favorable au principe selon lequel le préfet de région ne devrait pas exercer les responsabilités de préfet du département dans lequel est située la capitale régionale.

Il a enfin qualifié de «formule séduisante» la notion de «chef de file» mais a estimé que sa mise en oeuvre ne permettrait pas de régler tous les problèmes. En particulier, l'Etat a encore trop tendance à se défausser sur les collec-

tivités locales du financement de dépenses qu'il ne veut plus assurer.

M. Paul Masson s'est, pour sa part, déclaré opposé à la séparation des fonctions de préfet de région et de préfet de département estimant qu'une telle option conduirait à confiner le préfet de région dans un rôle de «technocrate» ignorant des réalités du terrain. Un préfet n'est, en effet, véritablement responsable que lorsqu'il est affronté à des cas concrets où il peut exercer sa fonction de compromis.

En conclusion, **M. Henri Collard**, a abondé dans le sens des remarques de **M. François Gerbaud**, rappelant que l'aide sociale directe représentait aujourd'hui la moitié du budget de fonctionnement des départements. Si le Gouvernement persistait, toutefois, dans son intention de transférer aux départements une partie du financement de l'allocation du revenu minimum d'insertion, il a jugé que ces derniers devraient partager avec l'Etat le droit de définir les règles d'attribution de la prestation afin d'en maîtriser l'évolution.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jacques Oudin, vice-président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL)**.

Dans un propos liminaire, **M. Jacques Oudin** a rappelé que le littoral était un espace limité fragile et convoité qui attirait naturellement de grandes concentrations humaines.

Le littoral français regroupe ainsi 1.000 communes, a une densité de population trois fois supérieure à la moyenne nationale et accueille 23 millions de touristes.

Il a ensuite présenté les principaux enjeux d'une politique d'aménagement du territoire qui devra prendre en compte les fortes disparités et les profondes mutations qui ont touché le littoral.

Après avoir rappelé l'évolution juridique qui a abouti au cadre fixé par la loi de 1986 sur le littoral, il a exposé les mutations économiques et sociales intervenues depuis

vingt ans et qui se traduisent notamment par un développement considérable des friches portuaires, un chômage supérieur à la moyenne nationale et un vieillissement de la population. Le caractère naturellement excentré du littoral, sa dispersion et la diversité de ses activités en font ainsi une zone d'élection de l'aménagement du territoire.

Il a ensuite présenté les enjeux locaux de la réhabilitation du littoral qui peuvent être regroupés en quatre impératifs : le partage de l'espace, la solidarité, la défense de l'environnement, l'équilibre entre des activités très diverses.

Il a également abordé les facteurs de blocage qui ont affecté le développement du littoral :

- une application imparfaite de la loi de 1986 qui a notamment privilégié la protection du littoral au détriment de son développement ;

- la déliquescence du système maritime français ;

- une absence de politique du tourisme ;

- des préoccupations écologiques pensées en terme d'opposition entre le développement et le tourisme.

M. Jacques Oudin a ensuite estimé que la réhabilitation du littoral français passait par les mesures suivantes :

- une meilleure application de la législation en vigueur qui devrait être adaptée au niveau régional et la mise en oeuvre des schémas de mise en valeur de la mer ;

- une amélioration des divers réseaux de desserte du littoral, dans la perspective d'un doublement du trafic portuaire dans 10 ans ;

- l'affirmation d'une ambition maritime, portuaire et fluviale ;

- une prise en compte des évolutions techniques futures ;

- l'amélioration du système de commercialisation qui constitue le maillon faible de la pêche française ;

- l'intégration de l'écologie dans la défense du patrimoine qui passe notamment par un développement de l'action du conservatoire du littoral ;

- l'aménagement de la domanialité publique maritime ;

- une dynamique touristique fondée sur la pluri-saisonnalité ;

- l'institution d'un véritable Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) du littoral ;

- une revitalisation contractuelle du littoral par le biais des procédures et des schémas existants.

M. Aubert Garcia s'est demandé si un schéma directeur des ports maritimes devrait conduire à privilégier le développement de certains sites portuaires ou à répartir les aides sur l'ensemble des ports existants.

M. Roland Huguet s'est interrogé sur l'efficacité du conseil national des communautés portuaires et sur l'avenir des petits ports qui relèvent des départements.

Il a par ailleurs rappelé que l'université nouvelle du Littoral s'était implantée dans plusieurs sites portuaires. Il a indiqué que si la desserte routière était désormais satisfaisante dans les départements du Nord-Pas-de-Calais, il n'en était pas de même pour les liaisons aériennes qui ne sont maintenues qu'avec les aides de la région et du département, et pour les liaisons maritimes où les lignes maintenues sont en majorité britanniques.

Il a enfin souligné le coût de la destruction des vestiges de la deuxième guerre mondiale sur le littoral.

M. Jean-Marie Girault s'est interrogé sur les perspectives du doublement prévu des échanges maritimes et sur les obstacles qui s'opposent aux échanges transfrontaliers entre la Normandie et l'Angleterre.

Répondant à ces interventions, **M. Jacques Oudin** a notamment apporté les précisions suivantes :

- un schéma directeur serait sans doute utile pour définir les grandes orientations de certains sites portuaires

dont le développement reste cependant commandé par leur situation, leur arrière-pays et la qualité de leur desserte ainsi que par une mobilisation locale par le biais des chartes portuaires ;

- le conservatoire du littoral a effectué, depuis sa création, un excellent travail, notamment par son action décentralisée au travers des conseils de rivages, mais le problème des donations de terrains devra être réglé ;

- le conseil national des communautés portuaires, en revanche, ne semble pas avoir fait montre d'une réelle efficacité ;

- les ports maritimes se réduisent en fait à deux catégories, les plus importants qui sont compétitifs dans la concurrence internationale, et les autres ;

- la réflexion sur l'avenir des ports de plaisance doit être poursuivie et déboucher sur de nouvelles formules moins coûteuses pour les collectivités locales ;

- des crédits substantiels seront consacrés dans les années à venir à l'achèvement de la «route des estuaires» ;

- du fait de leurs caractéristiques, les liaisons aériennes du littoral doivent nécessairement bénéficier de subventions ;

- l'évolution des techniques en matière de transports maritimes peut conduire à l'établissement de lignes rentables ;

- le doublement des échanges maritimes devrait résulter du développement des échanges mondiaux ;

- l'évolution des techniques de transport maritime et le développement des plate-formes intermodales auront pour effet de réduire le coût des ruptures de charge.

Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de MM. Aubert Garcia et Roland du Luart, vice-présidents. Au cours d'une seconde réunion, tenue dans l'après-midi, la commission a entendu MM. Yvon

Bourges et Jacques Valade, représentants de l'Association nationale des élus régionaux (ANER).

M. Yvon Bourges a d'emblée salué la volonté politique que traduisait le projet de loi, ainsi que le travail d'amélioration de certaines rédactions accompli par l'Assemblée nationale.

Evoquant les structures et instances nouvelles instituées par le projet, il a estimé que la mise en oeuvre prendrait plus d'une année.

Il a alors attiré l'attention de la commission spéciale sur certains points.

A l'article 6, une discrimination «injustifiée», en matière de valeurs des schémas directeurs, est opérée entre l'Ile-de-France et les autres régions et nécessiterait, selon l'ANER, un amendement.

A l'article 9, le concept de «pays» mériterait d'être affiné car les limites potentielles des pays outrepassent parfois les frontières départementales.

L'article 11, relatif aux services publics, a fait, selon **M. Yvon Bourges**, l'objet d'apports judicieux à l'Assemblée nationale.

A l'article 16, une suppression des droits de mutation en zone rurale semble également opportune à l'ANER.

S'agissant des divers fonds ouverts par le projet, **M. Yvon Bourges** a formé le voeu que leur institution ne s'assortisse pas d'un désengagement budgétaire de l'Etat.

Il a approuvé le principe d'une réduction des écarts de ressources de taxe professionnelle.

Evoquant l'article 23 et la création d'un fonds de péréquation, il a jugé qu'il convenait d'harmoniser les décisions des divers organismes chargés d'engager des dépenses.

Il a appelé de ses voeux le développement de coopérations inter-régionales souples puis, évoquant le programme «Université 2000», souhaité que la coopération entre départements et régions soit approfondie.

M. Jacques Valade, après avoir indiqué que la réflexion des présidents de régions n'était pas définitivement arrêtée sur certains points, a confirmé, concernant les articles 6 et 7 du projet de loi, qu'une discrimination entre régions n'était pas souhaitable.

A l'article 16, il a souligné qu'il convenait de renforcer la place des régions et demandé que les élus régionaux soient associés à la gestion du Fonds de gestion de l'espace rural, de façon à prévenir les querelles entre régions et départements.

Le fonds national de développement des entreprises, a indiqué **M. Jacques Valade**, n'a pas suscité l'approbation unanime des élus régionaux.

Enfin, il a indiqué que l'ANER souhaitait poursuivre une clarification des compétences.

A l'issue de ces exposés, **M. Gérard Larcher, rapporteur**, a confirmé l'intérêt que suscitait la position prise par l'ANER à propos du parallélisme des formes et des effets que pourrait revêtir l'élaboration des schémas régionaux en Ile-de-France et dans les autres régions.

M. Yvon Bourges a indiqué que les maires des villes de plus de 20.000 habitants et les conseils généraux étaient associés à l'élaboration des schémas régionaux. Il a confirmé son souhait de voir les schémas régionaux devenir, tous, opposables aux tiers et communiqué à la commission une lettre du président du conseil général d'Ile-de-France exposant le même point de vue.

M. Jacques Valade a estimé, pour sa part, qu'une discrimination entre régions serait «très mal ressentie». Il a estimé souhaitable de définir des «entités géographiques significatives et opérationnelles» et d'améliorer la hiérarchie des compétences respectives. Evoquant la diversité des méthodes d'action des exécutifs régionaux, il a conclu qu'une cohérence s'imposait en matière de schémas.

Jugeant ce point « crucial », **M. Jean François-Poncet, président**, a estimé souhaitable que le point de vue ainsi développé soit entendu au Sénat.

Appelant à nouveau l'attention de la commission sur les articles 4, 6 et 7, il a indiqué que deux concepts différents en émanaient : directives territoriales de l'Etat en matière d'urbanisme, opposables aux tiers ; schémas régionaux de développement, à valeur indicative.

Il a contesté le maintien d'un régime particulier de l'Ile-de-France en matière de schéma directeur, tout en convenant qu'existaient des contraintes spécifiques de la région en matière d'urbanisme. Il a indiqué que, si l'on voulait harmoniser les diverses situations régionales, il convenait d'ouvrir à toutes les régions la possibilité d'élaborer un schéma directeur opposable aux tiers.

M. Jacques Valade, abondant dans ce sens, a évoqué des régions où une telle programmation avait été esquissée. Ainsi, après l'achèvement des travaux de la mission inter-ministérielle d'aménagement de la côte Aquitaine, interrompue en 1993, une mission régionale d'aménagement de l'espace Aquitaine a-t-elle été créée par le conseil régional pour s'occuper de l'ensemble de la région.

M. Lucien Lanier, évoquant l'oeuvre de Paul Delouvrier et la réforme des institutions franciliennes de 1976, a jugé que chaque région devait être considérée dans sa diversité et laissée libre d'établir ou de ne pas établir de schéma directeur.

Considérant que cet échange de vues avait été clair, **M. Jean François-Poncet, président**, a suggéré que la commission spéciale poursuive son dialogue avec l'ANER et recherche des rédactions qui consacrent leur accord respectif.

Abordant la question des compétences et constatant le silence du projet de loi, **M. Jean François-Poncet, président**, a indiqué que la commission spéciale voudrait sans doute préciser sa position sur ce thème. Il a évoqué le

concept de collectivité «chef de file», dégagé par la mission sénatoriale d'information.

M. Jacques Valade est convenu que le projet de loi devrait avancer vers une clarification des compétences mais que l'expérience montrait qu'il fallait parfois choisir des chefs de file différents par opération.

M. Jacques Machet s'est interrogé sur la concertation à opérer avec les groupements à fiscalité propre.

M. Yvon Bourges a rappelé, pour conclure, qu'à ses yeux les régions avaient «leur mot à dire» s'agissant du monde rural.

La commission a, ensuite, procédé à l'audition de **M. François Paour, président** et de **M. Pierre-Yves Collombat, de la Fédération nationale des maires ruraux (FNMR)**.

A titre liminaire, **M. François Paour** a manifesté sa crainte, après trois auditions devant le Sénat et trois auditions devant l'Assemblée nationale de n'avoir pas su se faire entendre. Il a également tenu à faire part de sa déception sur le contenu du texte tel qu'il était ressorti de l'Assemblée nationale, surtout après les travaux préliminaires de qualité qui avaient été menés. Il a conclu que, pour lui, le Sénat était le dernier recours.

M. Pierre-Yves Collombat a rappelé la nécessité d'une politique de développement du territoire pour la France, estimant, à cet égard, que les ruraux attendaient un nouveau départ. Il a souhaité que l'Etat français, pour assurer son équilibre territorial, devait faire un effort budgétaire supplémentaire annuel de 20 milliards de francs, soit à peine un demi-point de cotisation sociale généralisée. Il a remarqué que, sur ce plan, le présent projet de loi n'apportait aucune réponse. Il s'est interrogé sur l'intérêt du nouveau fonds national d'aménagement et de développement du territoire dans la mesure où il ne serait pas plus élevé que la somme des fonds qu'il serait amené à remplacer et où les lignes budgétaires, sur proposition des députés, resteraient individualisées. Il a relevé que les

fonds de péréquation des transports aériens, terrestres et d'investissement fluvial seraient financés par tous les usagers sans distinction pour les premiers et par le consommateur d'électricité pour le dernier. Il a estimé que le fonds des transports aériens pouvait constituer un progrès pour les ruraux mais que le fonds d'investissement des transports terrestres risquait «de laisser la porte ouverte à la perpétuation de la politique de déclin des réseaux ferrés régionaux». Quant au fonds de gestion de l'espace rural et au fonds national de développement des entreprises, il s'est interrogé sur leur financement. Il a regretté l'absence de dispositions sur la dotation globale de fonctionnement (DGF), et sur les concours financiers comme la dotation globale d'équipement (DGE) ou la dotation de développement rural. Il a estimé insuffisants, concernant la péréquation des richesses, l'institution d'un rapport «sur les modalités de réduction des écarts de richesses entre les collectivités territoriales», l'élaboration de propositions «pour l'adaptation aux objectifs de développement du territoire des concours de l'Etat aux dépenses d'équipement des collectivités territoriales», et «tendant à renforcer la contribution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales en fonction de leurs disparités de richesse et de charges».

Il a constaté le report d'une réforme de la fiscalité locale et notamment de la taxe professionnelle. Il a également regretté que le fonds national de péréquation, chargé de réduire les écarts de ressources entre collectivités territoriales, soit financé sur la première part de la dotation globale d'équipement et sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle, dans la mesure où ces ressources anciennes lui ont semblé trop modestes.

M. Pierre-Yves Collombat a, certes, approuvé le fait que la dotation globale de fonctionnement spécifique à l'Ile-de-France soit réduite progressivement mais il a déploré que la subvention d'équilibre de 5 milliards aux transports d'Ile-de-France soit maintenue. Il a, également,

rappelé la proposition de la mission sénatoriale sur l'aménagement du territoire de mettre en oeuvre un système de péréquation imité de l'Allemagne.

Il a évoqué la lourdeur de la procédure prévue à l'article 11, même si celle-ci peut présenter des avantages, qui obligera à remonter au ministre pour décider du bien-fondé de toute suppression de service public. Il a souligné que le service public avait un coût pour les entreprises soumises à la logique du marché et que ce surcoût devrait être financé.

M. Pierre-Yves Collombat a, par ailleurs, regretté l'absence de disposition sur l'école et l'enseignement supérieur. Il s'est interrogé sur le fait que l'Assemblée nationale n'ait pas retenu l'amendement relatif à l'allégement des charges des entreprises. Il a regretté, à cet égard, que ce fonds ne réglât point le problème de l'insuffisance des fonds propres des entreprises et celui du financement du risque entrepreneurial dans les zones difficiles. De même, il a fait remarquer à la commission le décalage qui existait entre les propositions décrites initialement par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sur la création d'une caisse centrale gestionnaire de 100 milliards de capital risque et le texte actuel. Il a déploré également l'absence de mesures concernant le financement de la pluriactivité, des services de proximité et de l'agriculture de pays.

M. Pierre-Yves Collombat a déclaré que les variations de la carte administrative de la France ne devaient pas être utilisées pour régler des problèmes de développement. Il a fait remarquer à la commission que si l'Etat souhaitait accroître sa présence sur le terrain, il n'avait nul besoin d'une loi pour le faire. Il s'est, également, interrogé sur le statut des pays et des bassins de vie et la pertinence de la remise en question perpétuelle des formes de coopération intercommunale.

En conclusion, **M. Pierre-Yves Collombat** a estimé que ce projet de loi s'inscrivait dans le droit fil des «textes de circonstance», susceptibles seulement d'agir à la marge.

M. Jean François-Poncet, président, a estimé que le travail de la commission allait se fonder sur celui de la mission sénatoriale d'information qui avait publié son rapport en avril 1994 et que, si une avancée significative n'était pas obtenue pour la péréquation, on pourrait estimer qu'il n'y avait «pas de loi». Il a déclaré bien percevoir les limites de l'exercice, dans la mesure où rien ne serait applicable tout de suite mais où les dispositions auraient de grandes conséquences. Il est convenu que le ministre d'Etat avait tenu des propos prometteurs et a déclaré que la commission avait l'intention d'adopter un amendement sur l'allégement des charges des entreprises. Il a fait remarquer que ce projet était un projet de loi d'orientation et qu'il ne pouvait entrer dans les détails. Il a rappelé la nécessité d'une loi cadre sur l'espace rural.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a souhaité connaître l'avis de la FNMR sur le problème des transports au niveau des régions et sur l'article 11 du projet de loi d'orientation sur les services publics, révélant que la commission spéciale proposerait d'élargir le délai de réponse du ministre à quatre mois. Il a, ensuite, évoqué les pistes possibles en matière d'aides à l'emploi avec, notamment, les exonérations de cotisations sociales.

M. François Paour, en réponse, a souligné la nécessité d'une interrégionalité et de la multimodalité.

M. Pierre-Yves Collombat a estimé, pour sa part, que derrière le problème des transports apparaissait en filigrane celui du désengagement de la SNCF et qu'il ne fallait pas laisser aux collectivités territoriales la responsabilité des lignes locales. Concernant l'article 11, il a déclaré que, selon lui, ce n'était pas un problème administratif mais bien plutôt un problème d'argent, qu'il s'agissait d'un acte politique et que l'on ne pouvait donner aux uns sans prendre aux autres.

M. François Paour a fait remarquer que l'on ne pouvait demander à la SNCF et à la Poste et d'être à la fois concurrentielles et solidaires et qu'il fallait également mentionner les services auprès du public comme les infirmières ou les pharmacies.

M. Gérard Delfau a estimé l'article 11 du projet de loi inapplicable. Il a souhaité que l'on puisse réaliser une évaluation objective des contraintes de service public.

M. Gérard Larcher, rapporteur, en réponse à M. François Paour, a estimé que le schéma sectoriel était une piste et que l'Etat devait compenser la charge qu'il infligeait aux entreprises assumant un service public. Il a ajouté que la commission travaillait dans cette optique, avec le rôle des contrats de plan, du cahier des charges, de l'observatoire.

M. François Paour a soulevé le problème des missions de la Poste et a envisagé, pour elle, la possibilité de collecter de l'argent, tout en reconnaissant qu'une telle proposition se heurterait à l'hostilité des banques. Il a rappelé que, dans certains rapports et dans les propositions initiales du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, figurait l'instauration d'une fiscalité personnelle dérogatoire pour les personnes qui font l'effort de s'installer en milieu rural.

M. Roland du Luart, président, s'est déclaré assez séduit par l'idée du capital-risque, ce à quoi **M. Gérard Delfau** a répondu que «10 années de capital-risque venaient de s'effondrer avec les difficultés des sociétés de développement régional».

M. Pierre-Yves Collombat a souligné qu'il ne fallait pas condamner les sociétés d'économie mixte.

M. Roland du Luart, vice-président, a souhaité que le Sénat ne déçoive pas l'attente de ceux qui espéraient en lui pour ne plus faire de ce texte «une coquille vide».

M. François Paour a déclaré que l'aménagement du territoire ne consistait pas seulement en la mise en oeuvre

de structures et d'actions économiques et qu'il fallait souligner l'importance du social. Il a remarqué que les administrés faisaient souvent reproche aux maires de la situation de chômage et d'insécurité alors que ce n'était pas de leur ressort. Il a également évoqué le problème de «la jeunesse actuelle» qui, selon lui, a ses propres valeurs et son économie souterraine. Il s'est interrogé sur le bien fondé des propos de M. Michel Bon, directeur de l'Agence nationale pour l'emploi, sur la nécessité de demander aux chômeurs d'accomplir une prestation en échange de l'indemnisation.

M. Roland du Luart, président, a estimé que M. François Paour établissait un constat quelque peu désespéré et excessif de la situation de la jeunesse.

La commission a procédé, ensuite, à l'audition de **MM. Antoine Herth, secrétaire général du Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) et de M. Daniel Prieur, secrétaire général adjoint.**

A titre liminaire, **M. Antoine Herth** a souligné combien ce texte sur l'aménagement et le développement du territoire tenait particulièrement à coeur au CNJA dans la mesure où ce dernier avait été l'initiateur du Fonds de gestion de l'espace rural (FGER) créé à l'article 16 du projet de loi. Mais, au-delà de cet article 16, il a déclaré que le CNJA déplorait que le texte adopté par l'Assemblée nationale ait vidé de sa substance la notion de «pays» sur laquelle l'agriculture aurait pu s'appuyer afin de faire valoir son savoir-faire à travers les produits de qualité attachés à un terroir. Il a regretté également que les fonds actuels soient fondus dans un fonds national d'aménagement et de développement du territoire, risquant d'aboutir ainsi à une confusion des objectifs à atteindre et de ne pas atteindre l'équilibre recherché entre l'urbain et le rural.

Concernant précisément l'article 16, **M. Antoine Herth** a estimé que le FGER ne devait pas dépendre du vote du budget annuel et que le système d'un compte spécial du trésor lui apparaissait, à cet égard, plus expédient.

Il a regretté, de plus, que ce fonds dépende du ministère de l'agriculture alors qu'à son sens l'espace rural recouvrait une acception beaucoup plus large que l'agriculture. De plus, il a manifesté la crainte de transferts d'une ligne budgétaire à une autre, si le fonds était uniquement de la compétence du ministère de l'agriculture. Il a rappelé, à cet égard, que les trois autres fonds prévus par le projet de loi se voyaient, eux, dotés de ressources pré-affectées. Il a donc souhaité que le FGER bénéficie des mêmes possibilités.

M. Daniel Prieur a mentionné que la commission «gestion de l'espace» de son organisme avait beaucoup travaillé avec les géographes et les «aménageurs» pour tenter de rendre les campagnes attractives. Rappelant les caractéristiques que devait posséder l'espace, -accessibilité, attractivité et taille critique- il a souligné que celles-ci devaient également être appréciées à l'échelle européenne.

Afin d'assurer le financement de cette gestion de l'espace par les départements, **M. Daniel Prieur** a proposé, au nom du CNJA, de créer une taxe foncière à la vente et de la distribuer linéairement par hectare, avec un supplément en fonction de coefficients déterminés selon la nature des terres. Il a cité, parmi les cinq axes sur lesquels pouvait être bâtie cette politique de gestion de l'espace, la gestion des espaces péri-urbains, la protection contre les risques naturels, qui ne sont pas véritablement gérés, selon lui, actuellement, l'extensification des zones avec le système de la politique agricole commune. Il a souhaité que le futur FGER, à l'instar du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FDAR) puisse constituer une réserve à hauteur de 20 % de son financement pour la mise en oeuvre de certains projets. Il a également souligné l'intérêt de la contractualisation et celui de la notion d'entretien des paysages qui permettraient de rendre les campagnes plus vivantes.

M. Roland du Luart, président, a estimé que l'idée de ressources affectées au FGER était intéressante mais

qu'elle comportait certains risques. Il s'est également interrogé sur le montant de la taxe non prévue.

En réponse, **M. Daniel Prieur** a déclaré que l'idée de départ était de procurer des ressources au FGER par l'accroissement d'un point de TVA, ce qui représentait, selon lui, 7 à 8 milliards, mais qu'elle était apparue assez rapidement peu expédiente. Il a relevé que, chaque année, 45.000 hectares de terres agricoles étaient vendues pour devenir des routes, etc. et que leur prix n'avait aucun lien avec leurs performances agricoles. Il a également soulevé le problème des risques engendrés par la fusion des fonds.

M. Antoine Herth a justifié le refus du CNJA que le FGER fût rattaché au ministère de l'agriculture par le fait que le FGER ne s'adresse pas spécifiquement à l'agriculture mais à l'ensemble du monde rural, dans une optique pluridisciplinaire. Il a évoqué la nécessité de créer une commission au niveau national afin d'assurer la cohérence des projets.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est demandé s'il ne serait pas plus expédient pour ce qui concerne la structure du FGER de prévoir un établissement public plutôt qu'un compte spécial du trésor. Rappelant qu'il venait de remettre au ministre de l'Agriculture un rapport ayant pour thème «patrimoine animal, patrimoine rural», il s'est interrogé, eu égard à la politique agricole commune, sur l'attribution de droits à produire et de quotas patrimoniaux, ainsi que sur la gestion de l'espace péri-urbain et l'extension des plans de développement durable (PDD).

M. Gérard Delfau s'est déclaré d'accord sur les risques que comportait la fusion des fonds actuels. Il s'est interrogé également sur l'article 9 du projet de loi d'orientation relatif aux «pays». Il a rappelé que le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire avait déclaré que cela était l'occasion de redéfinir les arrondissements et de redonner un rôle au sous-préfet. Il a estimé que le texte de l'Assemblée nationale ne semblait pas conforme à ce

voeu. Il s'est également interrogé sur le rôle des acteurs locaux face aux représentants du monde agricole.

En réponse, **M. Daniel Prieur** a souhaité que le FGER soit «le plus efficace possible» avec la structure la mieux adaptée, pour avoir des ressources pérennes. Sans pouvoir apporter de réponse sur les quotas attachés au patrimoine, il a déclaré que le rôle du département était essentiel pour donner une cohérence à l'ensemble de ces actions. Il a évoqué la future loi de modernisation de l'agriculture, en rappelant que les agriculteurs n'étaient pas de simples producteurs mais des acteurs à part entière de l'espace rural.

M. Antoine Herth a souligné la complémentarité des deux textes sur l'aménagement et le développement du territoire, d'une part, et sur la modernisation de l'agriculture, d'autre part.

M. Daniel Prieur a estimé que les PDD, qui existent actuellement à titre expérimental, devraient être généralisés et que, après 30 années de production axée sur le volume, l'agriculture française devrait s'orienter vers des productions plus riches en valeur ajoutée. Il a insisté sur la notion de pays conjuguée à celle de développement local. Il a souhaité la mise en place d'associations locales de territoire qui auraient un pouvoir de mobilisation et de proposition et où seraient rassemblés notamment les élus locaux et les représentants des agriculteurs. Il a, toutefois, rappelé que le pouvoir de décision continuerait d'appartenir aux élus.

M. Gérard Delfau a demandé à la commission de prendre acte de la position de principe qui venait d'être prise et qui était relative à la représentation des élus locaux dans les instances de concertation.

M. Antoine Herth a tenu à ajouter, par rapport aux projets locaux, qu'autour des villes également ce type de projet pouvait avoir, et avait déjà sa place dans le cadre de la gestion de l'espace.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est, pour conclure, déclaré ouvert à toute suggestion sur ce point.

La commission a, pour finir, entendu **M. Francis Idrac, délégué interministériel à la ville**.

M. Roland du Luart a, d'emblée, indiqué que la politique de la ville constituait, au sein de l'aménagement du territoire, une réponse à un problème de société important auquel la commission était attentive.

M. Francis Idrac a alors précisé que, si l'aménagement du territoire était conçu comme une politique macro-économique, la politique de la ville procédait d'une approche micro-économique et sociale.

Il a ensuite procédé à un rappel détaillé des divers instruments de la politique de la ville.

Il s'est félicité, au terme de ce rappel, de la présence, dans le projet de loi, des articles 18 et 19.

Il n'a, en revanche, pas dissimulé que, dans un contexte de reprise économique, l'exclusion sans retour risquait d'exacerber les frustrations et «le désespoir, voire le rejet de la société» qui se traduisent dans «les violences urbaines».

Evoquant les contrats de ville comme approche inter-communale, il s'est interrogé sur l'absence de dispositions relatives à l'intégration fiscale dans le projet de loi.

A l'issue de cette présentation, **M. Gérard Larcher, rapporteur**, a souligné les trois préoccupations dominantes de la commission, lors de l'examen du projet s'agissant de la ville : emploi, services publics et logement.

Il a estimé qu'il convenait de traiter dans un étroit «parallélisme des formes», notamment en matière d'exonérations fiscales, les banlieues et l'espace rural en difficulté.

Il s'est interrogé sur le point de savoir si des mesures nouvelles ne devaient pas être proposées pour les entreprises d'insertion.

Evoquant l'article 11 du projet de loi, il a jugé que l'adaptation des services publics, notamment dans le milieu rural, devrait être mieux prise en compte.

Enfin, il a évoqué une éventuelle amélioration de la répartition géographique des aides au logement.

M. René Régnault, évoquant les entreprises d'insertion, a regretté leurs difficultés eu égard à la concurrence qu'elles suscitent.

Il a ajouté que les agences postales dans les quartiers difficiles et en milieu rural devaient faire l'objet d'un traitement approprié.

Il a indiqué qu'il partageait les observations du rapporteur concernant la mauvaise répartition géographique des aides au logement.

En matière de fiscalité, il a émis la crainte que la pression à l'extension des dérogations ne devienne très forte.

Pour les emplois d'utilité sociale, il a estimé qu'il convenait d'en faire des emplois effectifs et non précaires.

M. Gérard Delfau a, pour sa part, jugé important que la commission ait reçu le délégué interministériel à la ville.

Il a souligné la nécessité de l'adaptation des services publics et s'est interrogé sur les voies d'une « médiation » sur ce sujet.

Il a constaté l'intégration du Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) dans le nouveau fonds globalisé.

Il s'est déclaré très partisan des entreprises d'insertion, sans se dissimuler les limites de telles structures.

Il a conclu qu'au Sénat les préoccupations à l'égard de la ville formaient un « corps commun » substantiel.

M. Roland du Luart a jugé que le concept d'« agglomération » n'avait pas encore été assez approfondi.

M. Francis Idrac a évoqué la «géographie des discriminations positives» dans l'espace rural et dans les quartiers urbains en difficulté,

M. Gérard Larcher a souligné l'intérêt des statistiques disponibles sur ce sujet.

M. Francis Idrac a approuvé, ensuite, les observations de **MM. René Régnauld et Gérard Delfau** sur les emplois d'utilité locale et les entreprises d'insertion. Il a jugé, toutefois, que ces dernières constituaient une piste moins prometteuse pour les chercheurs d'emplois peu réinsérables, à l'égard desquels la politique des quartiers intitulée «1466» pourrait apporter des réponses.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a alors indiqué que la commission pourrait faire des propositions en ce domaine.

Répondant à **M. René Régnauld**, **M. Francis Idrac** a estimé que plusieurs hypothèses étaient possibles concernant le rôle du département pour le revenu minimum d'insertion (RMI) et le rôle de la commune pour les emplois d'utilité sociale.

Il est convenu que les contrats emploi solidarité n'étaient pas une solution à toutes les situations, mais il a indiqué qu'il était imaginable d'«enrichir» cette formule.

Evoquant la situation de la commune de Rambouillet, **M. Gérard Larcher, rapporteur**, approuvé par **M. Roland du Luart**, est convenu de la nécessité de trouver ou d'améliorer une telle formule.

Concernant les aides au logement, **M. Francis Idrac** n'a pas caché que la loi d'orientation sur la ville (LOV) était parfois considérée comme trop contraignante. Il a affirmé, pour sa part, qu'il ne fallait pas abandonner la recherche de la diversité des produits d'habitat.

Evoquant la Poste, le délégué interministériel à la ville a jugé que l'organisation du service postal devrait faire l'objet d'un dialogue entre l'Etat et les collectivités locales.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a indiqué que le guichet de la Poste était parfois le dernier lien avec la société, mais que son coût de gestion était important. Il a souligné que le contrat de plan de la Poste était muet sur ce point.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur les limites de la compensation, par l'Etat, des sujétions résultant de cette réalité.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 12 octobre 1994 - Présidence de M. Jacques Genton, président. Dans le cadre de la réflexion qu'elle mène sur la réforme institutionnelle de l'Union européenne de 1996, la délégation a tout d'abord procédé à un **échange de vues sur les propositions formulées par la CDU-CSU.**

M. Jacques Genton, président, a présenté les grandes lignes du document de la CDU-CSU. Il a notamment exposé les cinq mesures proposées :

- la première est le «développement institutionnel de l'Union et la réalisation du principe de subsidiarité comprenant aussi le retransfert de compétences aux niveaux inférieurs» : le document souhaite à cet égard la rédaction d'un texte «quasi-constitutionnel», qui «délimiterait clairement les compétences de l'Union européenne, de ses Etats membres et celles des régions» et répartirait les tâches entre les pouvoirs publics et la société ; la Commission deviendrait un «gouvernement européen», tandis que le Parlement européen aurait, en matière législative, les mêmes pouvoirs que le Conseil, qui jouerait dans ce domaine le rôle de «seconde Chambre, c'est-à-dire de Chambre des Etats» ; enfin, ce texte «quasi-constitutionnel» devrait institutionnaliser l'idée de «géométrie variable et d'une Europe à plusieurs vitesses» ;

- la deuxième mesure est le renforcement du «noyau dur» de l'Union européenne : selon le document, le «noyau dur», déjà actuellement constitué par cinq ou six pays axés sur l'intégration et prêts à coopérer, doit être renforcé. Il doit rester ouvert à tout Etat membre ayant la volonté et la capacité de répondre à ses exigences. Les pays du noyau dur doivent «participer à tous les domaines de la politique»

et «lancer plus d'initiatives communes visant à promouvoir le développement de l'Union. La Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas doivent être par conséquent associés plus étroitement à la coopération franco-allemande». Ces cinq pays doivent également «s'attacher systématiquement et résolument» à la réalisation de l'Union monétaire et pour cela mettre en place «une plus grande coordination dans le but d'établir une politique commune» dans les domaines suivants : «politique monétaire, politique fiscale et budgétaire, politique économique et sociale» ;

- la troisième mesure est l'intensification qualitative des relations franco-allemandes. Le document précise à ce sujet que les relations franco-allemandes «doivent être portées à un nouveau stade qualitatif» car elles constituent «le centre du noyau dur». Cela suppose que la France corrige l'impression qu'elle donne, car «s'il n'y a aucun doute sur son désir fondamental de poursuivre l'intégration européenne, elle se montre souvent indécisive lorsqu'il s'agit de prendre des mesures concrètes à cet effet, l'idée ayant toujours cours qu'il est impossible de renoncer à la souveraineté de l'Etat-nation, alors que celle-ci ne constitue plus depuis longtemps qu'une enveloppe vide». Il importe en outre de «surmonter les divergences d'opinion entre la France et l'Allemagne sur des questions politico-économiques essentielles» : politique industrielle, politique de la concurrence, organisation financière de l'Union, réforme de la politique agricole commune (PAC), défense européenne, relation avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ;

- la quatrième mesure est le renforcement de la capacité de l'Union à agir en matière de politique étrangère et de sécurité. Le document souligne à cet égard la nécessité d'«un concept stratégique définissant en toute clarté les intérêts et les objectifs communs, fixant les conditions et procédures ainsi que les instruments politiques, économiques et financiers». Les domaines prioritaires seraient la stabilisation de l'Europe centrale et orientale, le développement d'un partenariat avec la Russie, la stabilisation

de l'espace méditerranéen, la mise sur pied d'un «partenariat stratégique avec la Turquie», enfin, une «nouvelle orientation des relations transatlantiques». Sur ce point, le document souhaite «une politique commune de l'Union européenne et des Etats-Unis», ce qui suppose la réalisation d'une défense européenne commune, permettant la transformation de l'OTAN en une alliance où les Etats-Unis et l'Union européenne se trouveraient à égalité. A bref délai, «il importe de trouver une solution autorisant les Européens, sur la base d'une décision ad hoc du Conseil de l'OTAN (et donc prise avec la participation des Etats-Unis), à engager des actions indépendantes tout en faisant appel aux moyens de l'OTAN ainsi qu'à des éléments de ses états-majors» ;

- enfin, la cinquième mesure est l'extension de l'Union à l'Est. Selon le document, l'élargissement de l'Union à la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie «doit intervenir autour de l'an 2000», mais doit s'accompagner «pour l'adaptation économique, de très longues périodes de transition sans doute différentes selon les pays».

M. Yves Guéna a déclaré que ce texte, d'une grande densité, contenait de nombreux aspects inacceptables : tout d'abord, il laisse percevoir une sorte de pression sur les partenaires de l'Allemagne en sous-entendant que, si le point de vue exprimé n'est pas accepté, l'Allemagne se tournera de plus en plus vers l'Est ; ce type d'avertissement avait une certaine force dans le contexte de la guerre froide, lorsqu'un développement du neutralisme en Allemagne semblait à craindre ; il n'en est pas de même dans le nouveau contexte européen. Ensuite, en prenant position pour le fédéralisme, le document semble méconnaître que ce concept a été délibérément écarté du traité de Maastricht. De plus, le passage concernant le «noyau dur» manque quelque peu de délicatesse et d'ailleurs aussi de souplesse ; en effet, certaines politiques peuvent être mises en oeuvre avec cinq, six ou sept Etats, d'autres avec huit ou neuf, d'autres encore avec douze, voire quinze ou

vingt : il convient en la matière d'éviter tout systématisme. S'agissant de la politique extérieure et de sécurité commune, souhaiter que la politique européenne soit commune avec celle des Etats-Unis revient aujourd'hui à souhaiter qu'elle soit celle des Etats-Unis : en effet, l'idée de deux «piliers» égaux dans l'Alliance paraît quelque peu illusoire étant donné la disproportion actuelle des moyens entre les Etats-Unis et les Etats de l'Union européenne.

Concluant son propos, **M. Yves Guéna** a estimé que l'axe franco-allemand restait incontournable et qu'il n'existait pas de politique de rechange, mais que le document de la CDU-CSU - traversé par une contradiction majeure entre une volonté de fédéralisme et une volonté d'élargissement à l'Est - constituait certes un élément de la discussion, mais non la seule base de discussion possible.

M. Xavier de Villepin a souligné qu'il ne s'agissait pas d'un document officiel émanant du gouvernement allemand. Au-delà de certaines maladresses, ce texte a le mérite d'ouvrir un débat auquel il ne faut pas se dérober. Il affirme avec raison que la vitesse du convoi européen ne doit pas être déterminée par l'Etat membre le plus lent. A l'heure actuelle, l'Europe avance peu et donne l'impression d'évoluer subrepticement vers un succès de la conception britannique. Le texte exprime la volonté d'un renversement de tendance, en conciliant approfondissement et élargissement. Si la nécessité d'un élargissement à l'Est fait l'objet d'un consensus, on ne peut ignorer la nécessité d'en mesurer et d'en maîtriser les conséquences sur la politique agricole commune et sur les fonds structurels. De même, le document a le mérite de mettre l'accent sur l'importance de la conférence intergouvernementale de 1996. Il est souhaitable que la France avance à cet égard ses conceptions, en mettant en avant les exigences d'efficacité et d'équilibre et en précisant ses idées à propos de «l'Europe à cercles concentriques» ou de «l'Europe à plusieurs dimensions» qui est le seul moyen de concilier approfondissement et élargissement. Un équilibre est à trouver entre la Commission et le Conseil, ainsi qu'entre le

Parlement européen et les Parlements nationaux ; sur ce dernier point, la création d'un Sénat européen serait une bonne formule. D'une manière générale, il convient de rechercher un juste milieu entre la rétention de souveraineté et l'abandon de souveraineté sans contrôle démocratique.

Concluant son intervention, **M. Xavier de Villepin** s'est félicité que ce texte manifeste courageusement la pérennité de l'engagement européen de l'Allemagne, et a souhaité que la France fasse des propositions pour donner un contenu concret à la politique étrangère et de sécurité commune, pour réaffirmer l'importance de la politique méditerranéenne qui ne doit pas être éclipsée par la perspective de l'élargissement à l'Est, et pour mettre en avant la nécessité d'une politique industrielle commune et d'une meilleure défense commerciale.

M. Jacques Golliet a souligné les risques de malentendu naissant de la traduction de ce texte, qui se comprend mieux à partir de l'original allemand, et a rappelé qu'il ne constituait pas la position officielle du gouvernement allemand, mais le point de vue d'un parti politique. Il s'agit d'un document courageux, surtout en période électorale, qui pose les vrais problèmes et contient des aspects positifs, notamment une renonciation explicite à l'hégémonisme et un engagement européen très clair, alors que certains milieux, en Allemagne, sont tentés de donner la priorité à la politique vers l'Est. Certes, certaines expressions peuvent paraître maladroitement, mais surtout parce qu'elles n'ont pas les mêmes connotations en allemand et en français. En allemand, l'idée de «noyau dur» ne suggère pas une fermeture et le fédéralisme évoque surtout la subsidiarité. Par ailleurs, il est indéniable que les souverainetés nationales sont aujourd'hui des enveloppes vides. L'essentiel est donc la volonté politique exprimée par le document d'aller de l'avant avec la France. La théorie des «deux piliers de l'Alliance atlantique», certes prospective, est rassurante, car elle témoigne d'une volonté de mettre pleinement en oeuvre le traité de Maastricht ; de même, la

volonté d'éviter que l'élargissement à l'Est ne dilue la Communauté doit être approuvée. En conclusion, **M. Jacques Golliet** a déclaré qu'il serait heureux si le gouvernement allemand reprenait à son compte les propositions figurant dans le document de la CDU-CSU.

M. Michel Caldaguès a déclaré qu'il ne convenait pas d'accorder une trop grande importance à ce document. Il faut même prendre garde que ce dernier, d'une maladresse certaine, ne vienne obscurcir le débat, en France, sur la construction européenne. L'idée d'un axe franco-allemand présidant aux destinées de l'Europe n'est au demeurant pas sans danger : si, par exemple, cet axe avait déterminé la politique européenne vis-à-vis de l'ex-Yougoslavie, le résultat eût sans doute été pire que ce que nous avons connu, car la Grande-Bretagne a exercé en la matière une influence salutaire. En outre, la France n'a pas une vocation purement européenne, mais aussi une vocation extra-européenne, ce qui suffit d'ailleurs à montrer que sa souveraineté n'est pas une enveloppe vide.

Concluant son propos, **M. Michel Caldaguès** a souhaité que la France ne s'engage pas dans un faux débat, à partir d'un document de portée ambiguë, dont on ne peut dire qu'il engage le gouvernement allemand.

M. Michel Poniowski, faisant état de ses déplacements récents en Allemagne à l'invitation d'associations très diverses, a estimé que l'idée de la constitution d'un pôle de puissance autour de l'Allemagne réunifiée, les petits pays géographiquement proches de celle-ci devenant ses satellites, était présente, dans certains esprits au moins, sans toujours s'exprimer ouvertement. Il a déclaré que l'Allemagne lui paraissait aujourd'hui en réalité disposée à aller où l'entraînerait sa pesanteur, d'ailleurs croissante, mais qu'elle n'en tirait pas pour l'instant de conséquence politique.

M. Pierre Lagourgue s'est étonné que le document CDU-CSU fasse mention d'une Union européenne s'éten-

dant du Cap Nord à Gibraltar, semblant ainsi ignorer les départements d'Outre-mer, notamment la Réunion.

M. Jacques Genton, président, a souhaité que, au-delà des divergences d'appréciation qu'il suscite, le document de la CDU-CSU ne fasse pas l'objet d'un rejet : il constitue une contribution importante à un débat nécessaire, même s'il n'engage qu'un seul parti politique de la République fédérale ; quelles que soient certaines mal-adresses d'expression, il a le mérite de réaffirmer la nécessité d'une coopération étroite franco-allemande, tant sur le plan de la politique extérieure générale, que sur le plan de la politique bilatérale découlant du traité de l'Élysée, que pour les progrès de la construction européenne.

M. Jacques Genton, président, a ensuite fait une **communication sur les modalités d'application de l'article 88-4 de la Constitution en fonction de la circulaire du Premier ministre en date du 19 juillet 1994.**

Il a expliqué qu'il avait été amené à inscrire ce point à l'ordre du jour de la délégation à la suite de la circulaire du Premier ministre du 19 juillet dernier qui apporte des éléments nouveaux importants pour l'application de l'article 88-4.

Cette circulaire a pour effet d'introduire en France l'équivalent de la réserve d'examen parlementaire qui existe depuis longtemps au Royaume-Uni et au Danemark et que les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat appelaient de leurs vœux. Le but de ces dispositions est de permettre au Parlement français de disposer du délai utile indispensable pour qu'il puisse se prononcer sur une proposition d'acte communautaire.

La circulaire prévoit donc que l'Assemblée nationale et le Sénat disposent d'un mois, à compter du dépôt d'une proposition d'acte communautaire, pour manifester, par le dépôt d'une proposition de résolution, leur souhait de se prononcer sur celle-ci.

Le Gouvernement s'engage en conséquence à demander aux institutions communautaires qu'il s'écoule au moins un mois entre la soumission de la proposition d'acte communautaire aux assemblées et son adoption définitive à Bruxelles. **M. Jacques Genton, président**, a estimé que, au regard des exigences démocratiques, cette demande paraissait pour le moins légitime.

Il a ajouté qu'il y avait cependant parfois des cas particuliers qui nécessitent une urgence particulière. Deux de ces cas se sont présentés durant l'été.

Le premier est intervenu dans les tout derniers jours de juillet, à propos d'une proposition de règlement portant application à l'Afrique Sud de certains des avantages octroyés par la Communauté aux pays en développement dans le cadre des préférences tarifaires généralisées (n° E 283). Après négociation de ce texte au sein du Comité des Représentants Permanents (COREPER), nos partenaires de la Communauté souhaitaient son adoption quasi-immédiate, selon une procédure écrite, c'est-à-dire sans même que le Conseil des ministres de la Communauté se réunisse. La France, faisant une première application de la circulaire du 19 juillet, a invoqué la réserve d'examen parlementaire et a demandé le report de l'adoption de cet acte jusqu'à ce que le Parlement français ait pu faire connaître son sentiment.

M. Jacques Genton, président, a alors exposé que le ministre des affaires étrangères avait pris contact avec lui le 29 juillet pour lui exposer le problème qui se posait à lui. D'une part, le Gouvernement voulait respecter la procédure qu'il avait définie par sa circulaire. Mais, d'autre part, pour des raisons diplomatiques, il souhaitait que l'adoption du texte puisse intervenir sans trop tarder. En effet, les journaux d'Afrique du Sud avaient commencé à dénoncer en première page ce qu'ils appelaient un « blocage français » de ce texte communautaire. Le Gouvernement souhaitait en conséquence que les délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat prennent connaissance des éléments du dossier et des dispositions de cette proposition et

lui disent aussi tôt que possible si elles considérait que les impératifs diplomatiques légitimaient une adoption rapide du texte. C'est ainsi que M. Robert Pandraud, président, a réuni la délégation de l'Assemblée nationale le 10 août et que celle-ci a pris position en ce sens.

M. Jacques Genton, président, a précisé que, pour sa part, après avoir obtenu toutes les informations nécessaires, il avait estimé que le dossier était de nature consensuelle, qu'il ne posait pas de problème politique interne notable et que les considérations motivant l'urgence étaient fondées. Il a ajouté qu'il avait alors fait savoir au Gouvernement qu'il paraissait légitime que l'adoption de ce texte intervienne sans plus attendre. Un problème identique est survenu en septembre à propos d'un projet d'accord entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud (n° E 299), qui s'est conclu de la même manière.

Enfin, un troisième cas est apparu la semaine dernière à propos d'une proposition de recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n° E 305). **M. Jacques Genton, président**, a exposé que, cette fois -compte tenu, d'une part, de l'importance politique du problème soulevé et, d'autre part, des procédures institutionnelles communautaires en matière de politique économique qui écartent le Parlement européen et laissent donc l'ensemble du contrôle aux Parlements nationaux- il avait fait savoir au Gouvernement qu'il lui paraissait nécessaire que la Délégation du Sénat ait le temps de se prononcer. L'Assemblée nationale a agi de même de son côté. Cela a amené le Gouvernement à demander le report de l'adoption du texte qui, quoiqu'il n'ait été soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat que le jeudi 6 octobre, était inscrit pour adoption à l'ordre du jour du Conseil qui s'est tenu à Luxembourg le lundi 10 octobre.

M. Jacques Genton, président, a ajouté que M. Xavier de Villepin, rapporteur habituel de la délégation sur les problèmes relatifs à l'Union monétaire, ferait une

communication au cours de la réunion présente sur cette proposition d'acte communautaire et qu'il proposerait le dépôt d'une proposition de résolution.

De manière générale, le Gouvernement est amené à prendre les délégations comme interlocuteurs réguliers pour les divers problèmes qu'entraîne l'application de la circulaire du 19 juillet 1994 ; la lettre que le Premier ministre a adressée le 30 septembre au Président du Sénat le montre clairement.

De ce fait, pour le bon fonctionnement de la procédure, M. Jacques Genton, président, a formulé deux propositions.

La première consiste à ce que la délégation procède à intervalles réguliers, par exemple chaque mois, à un rapide examen systématique des propositions d'acte communautaire soumises au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution afin de se prononcer sur ceux qui, à son sens, méritent une prise de position du Sénat. Il a estimé que cette procédure pourrait être menée à bien sans prendre trop de temps dès lors qu'elle serait précédée de documents écrits permettant à chacun de se faire une opinion avant la réunion.

La deuxième proposition concerne les cas d'urgence. A cet égard, il serait souhaitable que la délégation charge son président :

- soit de réunir la délégation sans tarder afin qu'elle examine s'il est nécessaire de déposer une proposition de résolution,

- soit de faire savoir au Gouvernement que -compte tenu de l'urgence d'une part, du caractère consensuel ou secondaire du texte concerné d'autre part- l'adoption de l'acte communautaire peut intervenir dans un délai inférieur à un mois.

La délégation a alors approuvé à l'unanimité ces deux propositions.

La délégation a ensuite entendu une **communication de M. Xavier de Villepin** au sujet de la **recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France**, document soumis au Sénat sous le n° E 305 dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

M. Xavier de Villepin a souligné que ce texte était la première proposition d'acte communautaire relevant du titre VI du traité sur l'Union européenne (titre relatif à la politique économique et monétaire) à être soumise au Sénat dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution. Au cours de la seconde phase de l'Union économique et monétaire, les Etats membres doivent s'efforcer d'éviter les déficits publics excessifs ; à ce titre, la Commission européenne doit surveiller l'évolution de la situation budgétaire et de la dette publique des Etats membres : si elle estime qu'un Etat membre connaît un déficit public excessif ou connaît une évolution dans ce sens, elle adresse un avis au Conseil qui décide alors, à la majorité qualifiée, s'il y a déficit excessif, et, dans l'affirmative, adresse des recommandations à l'Etat membre.

M. Xavier de Villepin a relevé qu'il s'agissait là d'un schéma de décision très spécifique : par rapport à la procédure communautaire habituelle, le rôle de la Commission européenne est beaucoup moins important, tandis que celui du Conseil se trouve fortement accru et que celui du Parlement européen devient marginal. Dans un tel contexte, seule l'intervention des Parlements nationaux peut permettre un contrôle démocratique, qui paraît indispensable sur un sujet de cette importance : il y a donc lieu de se féliciter que le Gouvernement ait obtenu le report de l'adoption de ce texte, initialement prévue pour le 10 octobre, afin de permettre au Parlement de se prononcer avant cette adoption.

Abordant ensuite le contenu de la proposition n° E 305, c'est-à-dire de la recommandation que le Conseil envisage d'adresser à la France, **M. Xavier de Villepin** a estimé

que, pour l'essentiel, ce texte confortait la politique économique et de rigueur budgétaire suivie par le Gouvernement de la France : il rappelle que le Gouvernement français a adopté un programme de convergence, qui a été considéré comme «sain et cohérent» par le Conseil «ECOFIN» du 22 novembre 1993, programme qui s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de la loi d'orientation quinquennale des finances publiques françaises ; en outre, il demande au Gouvernement français le strict respect de l'objectif budgétaire prévu par le programme de convergence, notamment par le gel des dépenses de l'Etat en termes réels dans le budget pour 1995, et par la maîtrise du déficit de la sécurité sociale, afin de ramener le déficit de l'ensemble des administrations publiques à 4,2 % du P.I.B. en 1995 et à 3 % en 1996. Au total, la recommandation valide la loi quinquennale d'orientation sur les finances publiques ainsi que les grands équilibres du projet de loi de finances.

Après cet exposé, **M. Xavier de Villepin** a déclaré souhaitable le dépôt d'une proposition de résolution, soutenue par la délégation, ayant pour objet :

- de se féliciter que le projet de recommandation n° E.305 prenne acte que les mesures déjà adoptées et celles proposées par le projet de loi de finances pour 1995 contribuent à mettre un terme à la situation de déficit excessif de la France,

- de demander au Gouvernement de faire désormais en sorte que, avant d'engager la discussion du projet de loi de finances, le Sénat soit - lorsque le Conseil a décidé qu'il y a un déficit public excessif en France - mis en mesure d'examiner en séance plénière la recommandation adressée à la France par le Conseil.

M. Jacques Golliet s'est étonné que le débat autour de la recommandation n° E 305 ait suscité tant d'émotion.

M. André Rouvière a indiqué qu'il approuvait la partie de la proposition de résolution concernant le contrôle parlementaire, mais ne pouvait s'associer à la partie approuvant les orientations budgétaires du Gouverne-

ment, en regrettant à cet égard que la politique européenne et la politique intérieure se trouvent ainsi mêlées.

M. Yves Guéna a déclaré que le traité sur l'Union européenne engageait certes la France «rebus sic stantibus», mais qu'on pouvait s'interroger sur la portée contraignante qu'il conservait dès lors que dix Etats sur douze n'étaient pas en état d'en assumer les obligations. Il a estimé que la recommandation n° E 305 ne respectait ni la souveraineté, ni la dignité de la France et que la Commission européenne ne devrait pas intervenir dans un tel domaine. Tout en se déclarant favorable à un effort de réduction des déficits, il s'est déclaré hostile à la proposition de résolution en ce qu'elle entraînait dans le jeu d'un mécanisme inacceptable en lui-même.

M. Jacques Genton, président, a rappelé que ce mécanisme découlait du traité, et que, dans ce domaine, la décision revenait au Conseil. Il s'est félicité que la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant l'application de l'article 88-4 de la Constitution ait contribué, sur cette question, à protéger les droits du Parlement.

M. Xavier de Villepin a estimé que le Parlement ne pouvait être tenu à l'écart du débat sur le déficit excessif.

Puis, la délégation a approuvé, à la majorité, la proposition de résolution présentée par M. Xavier de Villepin, M. André Rouvière s'abstenant et M. Yves Guéna votant contre.

Evoquant la **révision institutionnelle de 1996**, **M. Daniel Millaud** a exprimé le souhait que soit abordé le **problème du droit d'établissement des personnes dans les territoires d'outre-mer**, compte tenu des difficultés que posent les règles actuelles. Il s'est interrogé sur les relations entre l'Union européenne et les territoires d'outre-mer, refusant que l'association se transforme en annexion.

La délégation a alors chargé M. Daniel Millaud d'examiner cette question dans le cadre des travaux qu'elle mène sur la réforme institutionnelle de 1996.

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES
ET TECHNOLOGIQUES**

Mercredi 12 octobre 1994 - Présidence de M. Jacques Mossion, président. L'office a tout d'abord reconduit dans ses fonctions les membres de son bureau :

- M. Jacques Mossion, sénateur, président ;

- M. Robert Galley, député, vice-président ;

- MM. Pierre Laffitte et Jacques Sourdille, sénateurs, Claude Birraux et Michel Pelchat, députés, secrétaires ;

- M. Jean-Yves Le Déaut, député, délégué aux relations avec les organismes européens d'évaluation.

M. Jacques Sourdille, sénateur, a ensuite été chargé de suivre les travaux des services de la Commission européenne dans le domaine de la recherche scientifique.

Puis M. Franck Sérusclat, sénateur, a fait une brève communication relative à l'état d'avancement de son programme d'étude concernant les conséquences de l'évolution des technologies de transmission de données sur l'organisation dans le temps et dans l'espace de la vie des hommes.

Il a indiqué qu'il envisageait de réaliser un rapport en deux parties :

- l'une présentera une description aussi complète que possible de ces nouvelles technologies ;

- l'autre sera consacrée à une déclinaison de leurs conséquences dans la vie de chacun, secteur par secteur :

. dans la vie politique : l'homme est d'abord un citoyen et, à ce titre, il est concerné par des technologies de transmission de données qui peuvent conduire soit à une meilleure démocratie représentative soit à des formes de démocratie directe dont certaines peuvent s'avérer dangereuses ;

. santé : l'information de la gestion de l'assurance maladie présente de graves défis au regard de la protection de la vie privée en ce qui concerne les soins médicaux ;

. banque : de plus en plus, les établissements bancaires sont amenés à manipuler des données confidentielles, leur multiplication se trouve accrue par l'usage croissant de cartes bancaires ;

. grande distribution : de nombreux magasins, dans le souci d'optimiser leur gestion commerciale, établissent des profils de clientèle ou tentent de fidéliser celle-ci par divers moyens qui parfois peuvent se révéler dangereux pour la liberté individuelle ;

. éducation : les nouvelles technologies permettent de concevoir de nouvelles formes d'enseignement qui peuvent modifier profondément notre système éducatif. En outre, elles accordent une place prépondérante à l'image, ce qui conduit à s'interroger sur le rôle de celle-ci dans la société actuelle ;

. culture : grâce aux progrès des technologies de transmission de données, il sera possible à chacun dans un proche avenir d'avoir un accès plus facile à la culture, en particulier aux richesses des musées ; cela doit nécessairement conduire à une réflexion sur les incidences qui en résulteront dans la vie de chacun.

**PROGRAMME DE TRAVAIL
DES COMMISSIONS ET DÉLÉGATION
POUR LA SEMAINE DU 17 AU 21 OCTOBRE 1994**

Commission des Affaires culturelles

Mercredi 19 octobre 1994

Salle n° 245

à 16 heures 45 :

- Désignation des membres de la mission d'information sur l'enseignement des langues vivantes dans l'enseignement scolaire.

à 17 heures :

- 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 1995.

Jeudi 20 octobre 1994

à 10 heures 30

Salle n° 245

- Audition de M. François Bayrou, ministre de l'Éducation nationale sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1995.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mercredi 19 octobre 1994

à 9 heures 30

Salle n° 263

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 28 (1994-1995) concernant les clauses abusives, la présentation des contrats, le démarchage, les activités ambulantes, le marquage communautaire des produits et les marchés de travaux privés.

- Audition de M. Hubert Haenel sur sa proposition de loi n° 595 (1993-1994) tendant à assurer le renouveau du service public ferroviaire en région (M. Pierre Dumas, rapporteur).

Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées

Mercredi 19 octobre 1994

Salle n° 216

à 10 heures :

- Audition du général Amédée Monchal, chef d'état-major de l'armée de Terre.

à 15 heures :

- Audition du général Jean-Philippe Douin, chef d'état-major de l'armée de l'Air.

Jeudi 20 octobre 1994

à 9 heures 30

Salle n° 216

- Audition de M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes (en commun avec la délégation du Sénat pour l'Union européenne).

**Commission des Finances, du Contrôle budgétaire
et des Comptes économiques de la Nation**

Mardi 18 octobre 1994

Salle de la Commission

à 16 heures :

- Examen des amendements aux conclusions de la commission sur les propositions de résolution n° 18 (1994-1995) de Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et n° 27 (1994-1995) de M. Xavier de Villepin sur la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France. (n° E-305) (Rapport n° 33 de M. Jean Arthuis mis en distribution le vendredi 14 octobre 1994)

Délai limite fixé pour le dépôt, auprès du Secrétariat de la commission, des amendements à la proposition de résolution adoptée par la commission

Lundi 17 octobre 1994 à 17 heures

- Adoption de la résolution de la commission sur cette proposition de recommandation.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995

à 16 heures 30 :

- Examen du rapport sur les crédits de l'Équipement, des Transports et du Tourisme : II. - Transports : 4. Transport aérien et 5. Météorologie - Budget annexe de l'Aviation civile (M. Ernest CARTIGNY, rapporteur spécial).

à 17 heures 30 :

- Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la Jeunesse et des Sports, sur les crédits de son département ministériel pour 1995.

Mercredi 19 octobre 1994

Salle de la Commission

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995

à 9 heures 30 :

- Examen du rapport sur les crédits de la Jeunesse et des Sports (M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur le budget annexe des Journaux Officiels (Mme Paulette Fost, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur le budget annexe des Monnaies et Médailles (M. Michel Sergent, rapporteur spécial).

- Examen du rapport sur les crédits des Services du Premier Ministre : III. - Conseil Economique et Social (Mme Paulette Fost, rapporteur spécial).

à 17 heures :

- Audition de M. Hervé de Charette, ministre du Logement, sur les crédits de son département ministériel pour 1995.

- Examen du rapport sur les crédits du Logement et article 61 rattaché (M. Henri Collard, rapporteur spécial).

Jeudi 20 octobre 1994

à 10 heures 30

Salle de la Commission

- Audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre du Budget et de la Communication, porte-parole du Gouvernement, sur le projet de loi de finances pour 1995.

Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale

Mardi 18 octobre 1994

à 19 heures

Salle de la Commission

- Examen des amendements aux textes suivants (rapporteur : M. Pierre Fauchon) :

- projet de loi organique n° 585 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature ;

- projet de loi n° 594 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative ;

- projet de loi de programme n° 586 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la justice.

Mercredi 19 octobre 1994**Salle de la Commission*****à 9 heures :***

- Nomination d'un rapporteur pour le projet de loi n° 8 (1994-1995) portant modification de l'ordonnance n° 45-2688 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

- Election d'un vice-président de la commission (en remplacement de M. Bernard Laurent, décédé).

- Suite de l'examen des amendements aux textes suivants (rapporteur : M. Pierre Fauchon) :

- projet de loi organique n° 585 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature ;

- projet de loi n° 594 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative ;

- projet de loi de programme n° 586 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la justice.

à 11 heures 30 :

- Audition de M. Jacques Fauvet, président, et de Mme Louise Cadoux, vice présidente, de la commission nationale de l'informatique et des libertés sur les dispositions concernant la vidéosurveillance du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité.

**Commission spéciale chargée d'examiner le projet
de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement
du territoire**

Lundi 17 octobre 1994

Salle n° 261

à 10 heures :

- Examen du rapport sur le projet de loi n° 600 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (Rapporteurs : M. Gérard Larcher, M. Jean-Marie Girault pour les questions juridiques et M. Claude Belot pour les questions financières).

à 15 heures :

- Suite de l'examen du rapport.

Mardi 18 octobre 1994

Salle n° 261

à 9 heures 30 :

- Suite de l'examen du rapport.

à 15 heures :

- Suite de l'examen du rapport.

Mercredi 19 octobre 1994

à 9 heures 30

Salle n° 261

- Eventuellement, suite de l'examen du rapport.

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

Jeudi 20 octobre 1994

à 9 heures 30

Salle n° 216

- Audition de M. Alain Lamassoure, Ministre délégué aux Affaires européennes (en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées).