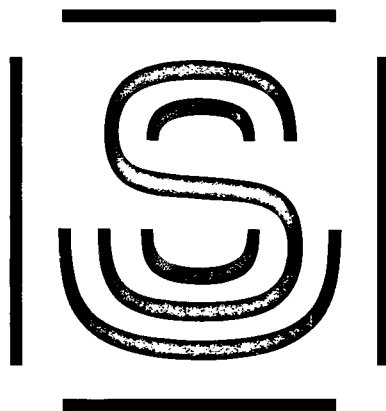


LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 13 – SAMEDI 17 JANVIER 1998

SESSION ORDINAIRE 1997-1998



SOMMAIRE

Affaires économiques	2069
Affaires étrangères	2075
Affaires sociales	2085
Lois	2105
Commissions d'enquêtes	2123
Mission d'information	2267
Programme de travail pour la semaine du 19 au 23 janvier 1998	2247

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
	—
Affaires économiques	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	2069
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur de l'établissement national des invalides de la Marine</i>	
- Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat . .	2069
• <i>Chasse - Dates d'ouverture anticipée et de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs (Ppl n° 346 rectifié, 359 et 135)</i>	
- Examen des amendements	2069
• <i>Transports - Amélioration des conditions d'exercice de la profession de transporteur routier (Pjl n° 161)</i>	
- Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire	2072
• <i>Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques - Bilan et perspectives de la politique spatiale française</i>	
- Demande de saisine	2072

Affaires étrangères

• *Traités et conventions - Accord entre la Communauté européenne et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Pjl n° 199) - Protocole entre la Communauté européenne et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, suite à l'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne (Pjl n° 198) et accord interne entre les représentants des États membres relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté dans le cadre du second protocole financier de la quatrième convention ACP-CE (Pjl n° 197)*

	Pages
- Examen du rapport	2075
• <i>Audition de M. Yves Michot, président directeur général de la société Aérospatiale</i>	2079

Affaires sociales

• <i>Nomination de rapporteurs</i>	2085
• <i>Santé publique - Risques de lésions auditives lors de l'écoute de baladeurs et de la fréquentation des discothèques (Ppl n° 194)</i>	
- Examen des amendements	2085
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur de l'établissement national des invalides de la Marine</i>	
- Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat	2085
• <i>Immigration - Entrée et séjour des étrangers en France et droit d'asile (Pjl n° 188)</i>	
- Examen du rapport pour avis	2086
• <i>Santé publique - Prestation spécifique dépendance</i>	
- Audition de M. Pierre Méhaignerie, président de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) et de M. Jean-Louis Sanchez, délégué général, accompagnés de Mme Claudine Padieu, directeur scientifique de l'ODAS	2095

Lois

• <i>Nomination de rapporteur</i>	2105
• <i>Collectivités territoriales - Fonctionnement des Conseils régionaux (Ppl n° 207)</i>	
- Examen du rapport en deuxième lecture	2105
• <i>Transports - Amélioration des conditions d'exercice de la profession de transporteur routier (Pjl n° 161)</i>	
- Examen du rapport pour avis	2109
• <i>Justice - Recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire et conditions de recrutement des conseillers de Cour d'Appel (Pjlo n° 206)</i>	

	Pages
- Examen du rapport	2113
- Examen des amendements	2117
• <i>Logement - Protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière (Ppl n° 259)</i>	
- Examen des amendements	2118

Commission d'enquête sur la politique énergétique de la France

• <i>Audition de M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie</i>	2123
• <i>Audition de M. Claude Mandil, directeur général de l'énergie et des matières premières au secrétariat d'État à l'industrie</i>	2133
• <i>Audition de M. Yannick d'Escatha, administrateur général au Commissariat à l'énergie atomique</i>	2139
• <i>Audition de Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'aménagement</i>	2147
• <i>Audition de M. Jean-Pierre Clapin, membre du Conseil économique et social, auteur du rapport sur " l'effet de serre et la prospective industrielle française "</i>	2154

Commission d'enquête sur les conséquences de la décision de réduire à trente cinq heures la durée hebdomadaire du travail

• <i>Organisation des travaux de la commission</i>	2159
• <i>Audition de M. Raymond Soubie, président de Altédia</i>	2159
• <i>Audition de M. Jean-Philippe Cotis, directeur de la prévision du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie</i>	2165
• <i>Audition de M. Jean-Paul Fitoussi, directeur de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)</i>	2173
• <i>Audition de M. Jean Marimbert, directeur des relations du travail au ministère du travail</i>	2178
• <i>Audition de M. Daniel Giron, président de l'Union professionnelle artisanale (UPA)</i>	2182

	Pages
• <i>Audition de M. Claude Companie, délégué au département emploi de la Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC) et de Mme Laurence Matthys, conseiller technique</i>	2186
• <i>Audition de M. Jean-Paul Probst, secrétaire général de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)</i>	2189
• <i>Audition de M. Pierre Gilson, vice-président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CG-PME) et de M. Georges Tissé, directeur des affaires sociales</i>	2194
• <i>Audition de M. Denis Kessler, vice-président du Conseil national du Patronat français (CNPFF) et président de sa commission des affaires économiques et de M. Georges Jolles, président de sa commission sociale</i>	2198
• <i>Audition de M. Jean-René Masson, secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) . . .</i>	2204
• <i>Audition de MM. Jean-François Perraud et Daniel Prada, secrétaires confédéraux de la Confédération Générale du travail (CGT)</i>	2209
• <i>Audition de M. Pierre Cabanes, président du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC)</i>	2212
• <i>Audition de M. Bernard Brunhes, président de Bernard Brunhes consultant</i>	2216
• <i>Audition de Mme Michèle Biaggi, secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO), accompagnée de M. René Valladon, secrétaire confédéral et de Mlle Isabelle Mutel, assistante confédérale</i>	2220
• <i>Table ronde réunissant M. Claude Seibel, directeur de la Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES), M. Alain Gubian, chef de la mission analyse économique à la DARES, M. Michel Didier, président de Rexecode, M. Jacques Freyssinet, directeur de l'Institut de recherche économique et sociale (IRES), M. Olivier Favereau, professeur de sciences économiques à Paris X Nanterre, directeur de l'unité Forum au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et M. Gérard Cornilleau, directeur adjoint à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) .</i>	2224
• <i>Audition de M. Michel Freyche, président de l'Association française des Banques (AFB), de M. Patrice Cahart, délégué général, et de M. Olivier Robert de Massy, directeur des affaires sociales</i>	2245
• <i>Audition de M. Claude Cochonneau, administrateur de la Fédération des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), accompagné de M. Arnold Brum, chef du service des affaires sociales . .</i>	2249

• <i>Audition de M. Jean Catherine, représentant de l'Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel (ANDCP)</i>	2251
---	------

Commission d'enquête chargée de recueillir des informations sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière opérées depuis le 1^{er} juillet 1997

• <i>Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur</i>	2255
--	------

Mission d'information, constituée au sein de la commission des affaires économiques, chargée d'étudier l'avenir de la politique agricole commune

- Constitution du Bureau	2267
--------------------------------	------

Programme de travail des commissions, commissions d'enquête et groupes d'étude pour la semaine du 19 au 23 janvier 1998	2269
--	------

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Jeudi 15 janvier 1998 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination** de :

- **M. Pierre Hérisson**, en qualité de rapporteur sur la **proposition de loi n° 139** (1997-1998) de Mme Danielle Bidard-Reydet et plusieurs de ses collègues tendant à créer un **Comité national d'éthique du développement** ;

- **M. Alphonse Arzel**, en qualité de rapporteur sur la **proposition de résolution n° 164** (1997-1998) de M. Louis Minetti et plusieurs de ses collègues sur la **proposition de règlement** (CE) du Conseil modifiant le règlement 3094/95 et prorogeant les dispositions pertinentes de la septième directive du Conseil concernant les **aides à la construction navale** et la **proposition de règlement** (CE) du Conseil établissant de nouvelles règles pour les **aides à la construction navale** (E 936) ;

- **M. Jean-François Le Grand**, en qualité de rapporteur sur la **proposition de loi n° 194** (1997-1998) de M. Jean-François Le Grand et plusieurs de ses collègues relative à la **mise en œuvre** du réseau écologique européen, dénommé **Natura 2000**.

La commission a ensuite proposé **M. Jacques Rocca Serra** à la nomination du Sénat pour siéger au sein du **Conseil supérieur de l'établissement national des invalides de la marine**.

La commission a ensuite procédé à l'examen des **amendements aux conclusions de la commission** sur les **propositions de loi n° 346 rectifié** (1996-1997) de M. Roland du Luart et plusieurs de ses collègues, **n° 359** (1996-1997) de M. Michel Charasse relatives aux **dates d'ouverture anticipée** et de **clôture de la chasse** des

oiseaux migrateurs, et n° 135 (1997-1998) de M. Pierre Lefebvre et plusieurs de ses collègues relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs ainsi qu'à la réglementation de la chasse les concernant.

Sur l'article unique (dates d'ouverture anticipée et de fermeture de la chasse aux oiseaux migrateurs), la commission a, tout d'abord, donné un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié présenté par M. Roland du Luart, qui propose une nouvelle rédaction des douze derniers alinéas de l'article instituant les plans de gestion, les groupes socialiste et communiste s'abstenant.

M. Pierre Lefebvre a présenté l'amendement n° 2, présenté par lui-même et par les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, tendant à insérer, après l'article unique, un article additionnel qui modifie, à l'article L. 224-4 du code rural, le dispositif régissant les modes de chasse traditionnels.

Mme Anne Heinis, rapporteur, a confirmé l'importance de la chasse traditionnelle en France, mais a souligné que le dispositif actuel de l'article L. 224-4 -issu de la loi du 30 décembre 1988- avait permis de préserver dans des conditions convenables certains de ces modes de chasse et que deux arrêts du Conseil d'Etat du 16 novembre 1992 avaient jugé que cet article ne méconnaissait pas les dispositions de la directive du 2 avril 1979 " Oiseaux sauvages ". Elle a ajouté que les défenseurs des chasses traditionnelles étaient représentés par l'intermédiaire des présidents des fédérations de chasseurs des départements où se pratiquait ce type de chasse.

M. Jean François-Poncet, président, est intervenu pour souligner l'importance de ce débat et, -après avoir rappelé l'hostilité du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement aux propositions de la commission-, pour interroger M. Pierre Lefebvre sur la position que comptait prendre le groupe communiste, républicain

et citoyen. Il a émis le vœu que ce texte soit adopté à l'unanimité du Sénat.

M. Philippe François est intervenu pour souligner tout l'intérêt qu'il y avait à ne pas ouvrir de nouveaux débats sur le sujet des chasses traditionnelles, afin de ne pas relancer d'éventuels contentieux.

Après que **M. Pierre Lefebvre** eut indiqué que la position de son groupe dépendrait du sort fait à ses amendements, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 2, le groupe socialiste s'abstenant.

Puis, **M. Pierre Lefebvre** a présenté l'amendement n° 3, tendant à insérer, après l'article unique, un article additionnel qui modifie l'article L. 224-6 du code rural pour interdire, en toutes saisons, la vente, l'achat, l'importation et l'exportation de tout oiseau migrateur classé gibier, afin de renforcer la protection des espèces en cause.

Tout en déclarant partager l'objectif poursuivi par les auteurs de l'amendement, **Mme Anne Heinis, rapporteur**, a souligné que l'interdiction généralisée du commerce d'oiseaux migrateurs apparaissait comme très restrictive au regard de la réglementation européenne qui autorise, pendant la période de chasse, le commerce de certaines espèces comme le canard colvert et le pigeon ramier. De plus, elle a fait valoir que cette interdiction priverait de débouchés certaines activités d'élevage. Enfin, elle a indiqué que les textes d'application de l'article L. 224-6 dans sa rédaction actuelle étaient en cours d'adoption et qu'ils avaient fait l'objet d'un avis favorable du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage.

M. Jean François-Poncet, président, s'est déclaré très étonné du contenu de l'amendement, qui allait très au-delà de la réglementation européenne, et s'est inquiété des vives réactions qu'un tel dispositif ne manquerait pas de susciter.

M. Jean-François Le Grand a relevé la difficulté qu'il y avait à proposer des règles différentes pour le com-

merce du gibier sédentaire et du gibier migrateur, étant donné le développement actuel des élevages d'oiseaux dits " sauvages ". Il a souhaité qu'on en reste au dispositif actuel de l'article L. 224-6, qui donne compétence au ministre pour réglementer les conditions d'achat, de vente et de transport du gibier.

M. Pierre Lefebvre, après avoir rappelé l'importance qu'il convenait d'attacher à la protection des oiseaux migrateurs, a déclaré qu'il retirait son amendement.

En conclusion, **Mme Anne Heinis, rapporteur, MM. Jean François-Poncet, président, Jean-François Le Grand, Pierre Hérisson et Philippe François** ont réaffirmé leur souhait de voir adopté ce texte à l'unanimité.

Puis, la commission a procédé à la **désignation de sept candidats titulaires et sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire** charge de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi n° 161 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à améliorer les **conditions d'exercice de la profession de transporteur routier**.

Ont été désignés comme **candidats titulaires** : **MM. Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Lucien Lanier, Mme Anne Heinis, MM. Bernard Joly, Léon Fatous et Pierre Lefebvre**.

Ont été désignés comme **candidats suppléants** : **MM. Jean Bizet, Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Fernand Demilly, Aubert Garcia, Pierre Hérisson et Louis Minetti**.

Enfin, conformément à une demande de **M. Henri Revol, M. Jean François-Poncet, président**, a proposé à la commission de saisir l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques d'une étude sur le bilan et les perspectives de la politique spatiale française. Il a souligné l'opportunité d'une telle initiative,

compte tenu des interrogations que soulève actuellement cette politique et des enjeux à la fois technologiques et financiers qu'elle met en cause.

La commission a émis **un avis favorable à cette saisine.**

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 14 janvier 1998 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a d'abord procédé à l'examen du rapport de Mme Paulette Brisepierre sur les projets de loi, adoptés par l'Assemblée nationale :

- **n° 199 (1997-1998) autorisant la ratification de l'accord portant modification de la quatrième convention entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part (dite convention ACP-CE de Lomé) ;**

- **n° 198 (1997-1998) autorisant la ratification du protocole à la quatrième convention entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part (dite convention ACP-CE de Lomé), à la suite de l'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne ;**

- **et n° 197 (1997-1998) autorisant la ratification de l'accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté dans le cadre du second protocole financier de la quatrième convention ACP-CE.**

Mme Paulette Brisepierre a d'abord souligné que la relation privilégiée entre les membres de l'Union européenne et les soixante-et-onze pays du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) n'avait cessé d'évoluer au fil des années à la faveur de la renégociation périodique de la première convention de Lomé, signée en

février 1975 ; l'accord de révision à «mi-parcours» de la quatrième convention de Lomé (1990-2000) signé en 1995, ainsi que le protocole financier qui l'accompagne, constituent cependant les derniers aménagements des accords de Lomé avant la redéfinition complète du partenariat Union européenne-ACP à l'échéance 2000. Le troisième accord soumis au Sénat, comme l'a noté le rapporteur, se borne à prendre en compte les conséquences pour la convention de Lomé de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne.

Après avoir relevé que l'effort consenti par les Quinze en faveur des Etats ACP n'avait cessé de décliner au cours des dernières années et représentait, en 1997, 33,5 % de l'ensemble des concours extérieurs communautaires contre 65 % en 1990, **Mme Paulette Brisepierre** a évoqué les difficultés que présenteraient les négociations sur un nouveau partenariat à l'horizon 2000, mais aussi l'importance du futur accord au regard des relations entre l'Europe et les pays du Sud. Le rapporteur a ajouté que les accords signés en 1995 permettaient d'apporter des éclairages intéressants sur les principes qui devraient commander l'avenir du partenariat Union européenne-ACP.

Mme Paulette Brisepierre, rapporteur, après avoir observé que la coopération mise en place dans le cadre des accords de Lomé demeurait sans exemple dans le monde, car elle réunissait la concertation entre deux groupes de pays, une coopération prévisible et durable et, enfin, un large éventail d'instruments au service de l'aide au développement, a constaté que ce modèle se trouvait remis en question. Elle a indiqué que, malgré l'ampleur des moyens mis en œuvre, la coopération européenne n'avait pu prévenir le mouvement de marginalisation économique et commerciale de l'Afrique. D'après le rapporteur, la responsabilité de ce phénomène revenait, pour une bonne part, aux déficiences de l'environnement politique ou économique des pays bénéficiaires de l'aide, mais aussi à l'érosion progressive des préférences commerciales accordées par la Communauté sous l'effet de la libéralisation

des échanges organisée dans le cadre du GATT. **Mme Paulette Brisepierre** a également estimé que la politique d'aide de l'Union européenne, caractérisée par la complexité des procédures et les difficultés de coordination avec les autres bailleurs de fonds, n'était pas non plus exempte de reproches.

Aussi, comme l'a indiqué le rapporteur, la nécessité d'une réforme du dispositif de Lomé ne faisait pas de doute, même si elle ne devait pas conduire à renoncer à la dimension essentielle de notre partenariat, fondé sur l'aide au développement, au moment où certains de nos partenaires européens pouvaient être tentés par une «banalisation» de la relation UE-ACP, sous la forme de la mise en œuvre progressive d'une zone de libre-échange. Selon **Mme Paulette Brisepierre**, la sauvegarde d'un élément préférentiel pour les pays les moins avancés apparaissait primordiale ; afin de préserver la cohérence de l'ensemble géographique formé par les Etats ACP, le partenariat UE-ACP devait également continuer de s'inscrire dans le cadre d'un accord global commun, même si les accords complémentaires négociés sur une base régionale pouvaient permettre de prendre en compte les différences de situation économique des pays bénéficiaires de l'aide européenne.

Mme Paulette Brisepierre a ensuite présenté les principaux aménagements apportés par l'accord de révision de Lomé IV. Elle a d'abord indiqué que l'accord renforçait la dimension politique du partenariat UE-ACP en prévoyant une clause de suspension de l'accord avec l'Etat membre où serait constatée une violation de l'Etat de droit. Elle a relevé également la mise en œuvre de nouveaux avantages commerciaux sous la forme de réduction des droits de douane ou d'assouplissement des règles d'origine. Elle a par ailleurs décrit les nouvelles conditions d'affectation de l'aide dans le cadre du Fonds européen de développement (FED) permettant, par souci d'efficacité, de donner une plus grande marge de manœuvre à la Commission.

Enfin, le rapporteur a observé que le protocole financier avait procédé à la simple reconduction de la dotation du FED en termes réels, soit 13 milliards d'Ecus, alors même que le nombre de donateurs était passé de 12 à 15 ; ce résultat, qui restait en deçà des attentes des pays ACP, n'en constituait pas moins un succès au regard des contestations dont le FED avait été l'objet de la part de nos partenaires européens. Comme l'a rappelé **Mme Paulette Brisepierre**, un accord avait pu être obtenu sous la présidence française de l'Union européenne au Conseil européen de Cannes de juin 1995, grâce à une initiative diplomatique et financière de notre pays, la France devenant en effet le premier contributeur au FED tandis que les participations de l'Allemagne et du Royaume-Uni reculaient.

Mme Paulette Brisepierre a conclu en insistant sur la nécessité de préserver la spécificité du lien entre l'Union européenne et les pays ACP. Elle a rappelé que les accords de Lomé constituaient un atout précieux pour la présence française en Afrique, mais aussi au delà pour le rayonnement de l'Europe dans le monde. Elle a également souligné que la crise financière et économique en Asie invitait à s'intéresser davantage à un continent dont la croissance, certes lente, se confirmait depuis plusieurs années. Ce mouvement devait être encouragé par l'aide européenne et, pour cette raison, le rapporteur a invité la commission à donner un avis favorable aux trois projets de loi.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, a rappelé ses préoccupations relatives à la baisse de l'effort consacré par l'Union européenne au développement des pays du Sud. Il s'est demandé si cette évolution pouvait s'expliquer en partie par la dévaluation du franc CFA en 1994. Par ailleurs, il a souhaité savoir si la clause de suspension de l'accord en raison d'une violation des droits de l'homme avait déjà été mise en œuvre.

Mme Paulette Brisepierre a relevé que le désengagement relatif de l'Union européenne vis-à-vis des Etats ACP s'expliquait principalement par la priorité que certains pays et, en particulier, l'Allemagne, accordaient désormais au soutien économique des pays d'Europe centrale et orientale. Elle a par ailleurs précisé que la décision de suspension de l'accord de Lomé avait été mise en œuvre du 1er janvier au 1er juillet 1996 au Niger.

M. Xavier de Villepin, président, MM. Charles-Henri de Cossé-Brissac et André Rouvière ont alors évoqué le problème de la dette bilatérale des pays africains qui serait libellée en euros à la suite de la mise en œuvre de la monnaie unique au sein de l'Union européenne. **Mme Paulette Brisepierre** a observé pour sa part que l'aide dispensée dans le cadre du Fonds européen de développement prenait la forme de dons et non de prêts.

M. André Rouvière a souhaité savoir si l'assouplissement des règles d'origine ne conduirait pas à détourner les principes posés par les accords de Lomé en élargissant les avantages commerciaux à des pays n'appartenant pas à la zone ACP. **Mme Paulette Brisepierre** a rappelé que la valeur autorisée d'éléments extérieurs dans les exportations ACP ne devait pas dépasser 15 % de la valeur totale du produit. Selon le rapporteur, cette disposition devait permettre d'encourager le commerce régional et l'intégration économique.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé les trois projets de loi qui lui étaient soumis.**

Puis la commission a procédé à l'**audition de M. Yves Michot, président directeur général de la société Aérospatiale.**

Après avoir rappelé les principales activités de la société Aérospatiale, **M. Yves Michot** a indiqué qu'elle réalisait 75 % de son chiffre d'affaires à l'exportation, les

commandes du ministère français de la défense n'ayant représenté que 13,5 % du chiffre d'affaires en 1997.

M. Yves Michot a considéré que l'année 1997 avait constitué pour Aérospatiale une excellente année, tant pour le chiffre d'affaires, estimé à 55 milliards de francs, soit 8 % de plus qu'en 1996, que pour les prises de commandes qui ont atteint le niveau record de 80 milliards de francs, tandis que la réduction de l'endettement se poursuivait. Il a escompté une forte augmentation du résultat de la société en 1997, qui était de 812 millions de francs en 1996.

Le président directeur général d'Aérospatiale a ensuite évoqué les principaux événements ayant marqué la vie de la société en 1997.

En premier lieu, il a estimé que la commande de missiles Eryx, décidée par le ministre de la défense, allait bien faciliter l'importante restructuration de la division missiles tactiques qui comportait la mutation vers l'établissement de Bourges de personnels travaillant en région parisienne sur le site de Châtillon.

Au titre des succès techniques de l'année 1997, il a cité le vol Ariane 502 et souligné la réussite de l'interception d'un Exocet par un missile Aster, ce qui constituait une «première» mondiale.

Abordant la restructuration d'Airbus, **M. Yves Michot** a rappelé l'objectif de la transformation du GIE (groupement d'intérêt économique) en société d'ici le 1er janvier 1999, en soulignant la complexité des problèmes à résoudre jusque là. Il a considéré que la fusion entre Boeing et Mc Donnell Douglas, qui aboutissait à créer un groupe réalisant 50 milliards de dollars de chiffre d'affaires, contre 50 milliards de francs seulement pour Aérospatiale, constituait un nouveau défi. C'est pour cette raison, a-t-il poursuivi, que les chefs d'Etat et de Gouvernement français, allemand et britannique ont demandé, le 9 décembre dernier, à Aérospatiale, à British Aerospace et à Dasa de préparer, d'ici le 31 mars 1998, un

«projet clair et un échéancier détaillé» sur le regroupement des forces européennes. Il a alors évoqué les principales questions liées à un tel projet : le périmètre, en matière de pays participants et d'activités, du futur groupe, la composition de son actionnariat, et notamment la place des actionnaires publics, et son organisation.

M. Yves Michot a ensuite évoqué la nouvelle structure créée, dans le domaine des satellites, et à laquelle Aérospatiale apportera son activité satellites en devenant actionnaire de Thomson CSF.

En ce qui concerne les relations avec la société Dassault, il a précisé que l'idée de fusion, Dassault devenant filiale à 100 % d'Aérospatiale, semblait aujourd'hui abandonnée au profit d'un rapprochement, qui pourrait prendre la forme d'un transfert à Aérospatiale d'actions détenues par l'Etat dans Dassault ; aucune décision n'étant toutefois prise à ce jour.

Enfin, **M. Yves Michot** a observé que la crise financière asiatique n'avait pas jusqu'ici touché les clients majeurs d'Aérospatiale dans la région, tels que les Philippines, le Japon et la Chine.

Après que **M. Xavier de Villepin, président**, eut fait part de son inquiétude quant aux éventuelles incidences de la crise financière asiatique sur la Chine et le Japon, **M. Yves Michot** a répondu aux questions des commissaires.

M. Philippe Madrelle s'est inquiété de l'avenir de l'établissement d'Aérospatiale de St Médard en Jalles en Gironde, compte tenu des réductions du budget d'équipement militaire et de leurs incidences sur le programme de missile nucléaire M. 51. Il s'est par ailleurs enquis des éventuels transferts de charges vers l'établissement d'Aquitaine de parts de l'activité civile d'Aérospatiale. Enfin, le sénateur s'est interrogé sur l'éventuelle substitution d'activités, dans les établissements concernés, après l'abandon par le Gouvernement du programme de vol spatial habité.

M. Serge Vinçon s'est inquiété pour sa part des risques liés à la diminution de l'activité sur les missiles dans le Cher, demandant s'il ne conviendrait pas de réserver un crédit d'heures de fabrications aéronautiques au profit de l'établissement de Bourges.

M. Xavier de Villepin, président, évoquant la déclaration commune des chefs d'Etat et de Gouvernement français, britannique et allemand incitant les sociétés aéronautiques de ces trois pays à se regrouper, a demandé au président d'Aérospatiale quelles pourraient être les formules retenues pour aboutir à un tel résultat.

M. Xavier de Villepin, président, a par ailleurs fait part de l'inquiétude de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat sur les perspectives budgétaires concernant la défense et a sollicité l'avis du président Michot sur ce point.

Répondant aux intervenants, le **président Yves Michot** a apporté les précisions suivantes :

- la réduction des crédits d'équipement du budget de la défense pour 1998 a été une mauvaise nouvelle pour l'établissement d'Aérospatiale de St Médard en Jalles, impliqué dans la réalisation du missile nucléaire M 51 ; la baisse de charge de travail qui en résultera en 1998 par rapport à 1997 sera, pour les établissements des Mureaux et de Gironde, d'environ 700.000 heures de travail ; il y aura donc des conséquences inévitables qu'Aérospatiale s'efforcera de gérer de la façon la moins douloureuse possible en recourant à diverses mesures : reprise de sous-traitance, réduction du nombre d'heures de travail, mobilité dans le groupe, transfert de charges de travail, aides au départ volontaire... ; si le programme M 51 a bien été confirmé, il n'en est pas moins nécessaire d'en réviser tout à la fois les conditions techniques et l'organisation industrielle ; une simplification de cette dernière demeure en effet nécessaire pour être en mesure de se conformer à la contrainte budgétaire ; **M. Yves Michot** a en outre rappelé qu'il avait déjà fait transférer des activités liées aux

«bielles-carbone» du programme Airbus au profit de l'établissement d'Aquitaine ;

- **M. Yves Michot** a indiqué qu'il entendait poursuivre le transfert d'heures de travail liées à l'activité aéronautique civile au profit de l'établissement de Bourges afin de compenser la réduction de programmes militaires ; toutefois, l'hypothèse d'investissements civils durables au profit de l'établissement de Bourges, qui gardera en tout état de cause sa spécialisation dans le domaine des missiles, lui paraissait difficile à mettre en œuvre ;

- évoquant le projet de future société européenne, le **président Yves Michot** a indiqué à propos d'Airbus que la formule du «groupement d'intérêt économique» (GIE) a eu un rôle fondamental dans la réussite du programme Airbus, et qu'elle n'est cependant plus adaptée aujourd'hui ; le président d'Aérospatiale a relevé la difficulté que constituera la transformation d'Airbus en société : si l'actuel GIE, rassemblant quelque 2.500 personnes, a aujourd'hui pour activité principale la vente et l'après-vente, la future société, avec un effectif d'environ 30.000 personnes, aura à gérer des problèmes tout à la fois industriels, techniques et financiers ; s'agissant du projet de constitution d'une société européenne intégrée résultant du regroupement des trois sociétés aéronautiques française, britannique et allemande, **M. Yves Michot** a indiqué qu'elle pourrait prendre la forme d'une société, avec différentes branches d'activité (Airbus, hélicoptères, avions de combat, etc.) ;

- la révision des programmes engagée par le ministère de la défense entrait désormais dans sa deuxième phase, destinée à mesurer l'adéquation entre les programmes d'armement et les perspectives budgétaires ; **M. Yves Michot** s'est dit inquiet quant à la possibilité de voir relevées en 1999 les dotations budgétaires au profit des programmes d'équipement de défense concernant Aérospatiale.

En réponse à **M. Xavier de Villepin, président**, **M. Yves Michot** a indiqué que le programme d'avion de transport futur bénéficiait de son caractère indispensable pour de nombreuses armées européennes à l'horizon 2005. Il a toutefois relevé que la dynamique de coopération entre les 8 pays parties faisait parfois défaut. Si le ministère français de la défense avait traduit son engagement en faveur de ce programme en passant avec Aérospatiale un contrat de pré-développement pour la part française, les perspectives tracées par l'Allemagne d'une coopération avec l'industriel russo-ukrainien Antonov compliquaient la donne. Cela étant, le président d'Aérospatiale a reconnu l'intérêt d'examiner l'option Antonov même si, a-t-il relevé, ses partenaires britannique et italien étaient très réservés sur le sujet. Le programme d'avion de transport futur était très important pour Aérospatiale. L'année 1998, si elle était l'occasion de crédibiliser ce programme, pourrait permettre en outre de déboucher ultérieurement sur une fructueuse coopération euro-américaine.

M. Yves Michot s'est enfin dit optimiste quant à l'avenir du programme nucléaire ASMP amélioré. Le Gouvernement avait confirmé la commande du programme VESTA qui comportait deux applications complémentaires : un missile antinavires supersonique et le missile air-sol moyenne portée amélioré (ASMP-A) destiné à remplacer l'actuel ASMP. Les commandes liées à ce programme devraient, d'après le président d'Aérospatiale, se concrétiser prochainement.

AFFAIRES SOCIALES

Jeudi 15 janvier 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à l'examen des amendements sur la proposition de loi n° 194 (1996-1997) de M. Louis Souvet tendant à diminuer les risques de lésions auditives lors de l'écoute de baladeurs et de la fréquentation des discothèques.

Après les interventions de **M. Jean-Pierre Fourcade, président, et de M. Jean Chérioux**, et sur proposition de **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 1 présenté par le Gouvernement tendant à fixer à 95 décibels le niveau sonore maximum dans les lieux de diffusion de musique amplifiée.

En revanche, elle a donné un avis défavorable à l'adoption de l'amendement n° 2 présenté par le Gouvernement tendant à prévoir des possibilités de dérogation à la règle des 95 décibels en fonction des " pratiques musicales ".

Puis, **M. Marcel Lesbros** a été désigné comme **représentant du Sénat** appelé à siéger au sein du **Conseil supérieur de l'établissement national des invalides de la Marine**.

La commission a par ailleurs procédé à la désignation des rapporteurs suivants :

- **M. Jean-Louis Lorrain**, sur le projet de loi n° 195 (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale, portant **ratification et modification de l'ordonnance n° 96-1122** du 20 décembre 1996 relative à **l'amélioration de la santé publique à Mayotte** ;

- **Mme Nicole Borvo**, sur sa **proposition de loi n° 142 (1997-1998) visant à prévenir et réparer les conséquences de l'utilisation de l'amiante** ;

- **M. Dominique Larifla**, sur la **proposition de loi n° 174 (1997-1998) de M. Rodolphe Désiré, relative aux prestations familiales dans les départements d'outre-mer** ;

- **M. Jean Madelain**, sur la **proposition de loi n° 220 (1997-1998), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à ouvrir le droit à une allocation spécifique aux chômeurs âgés de moins de soixante ans ayant quarante annuités de cotisation d'assurance vieillesse.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Alain Vasselle sur le projet de loi n° 188 (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.**

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que le projet de loi revenait pour une large part sur les modifications introduites par la loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, complétée par la loi du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration. Il a rappelé que la commission des affaires sociales avait souscrit aux objectifs poursuivis par la loi du 24 août 1993 : réprimer l'immigration clandestine en France, décourager l'arrivée de nouveaux flux d'immigrants mais aussi éviter les détournements de procédures qui constituent des obstacles importants à la maîtrise des flux migratoires.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a déclaré qu'il avait fait le choix d'examiner de manière pragmatique et constructive les dispositions du projet de loi sur lesquelles portait l'avis de la commission des Affaires sociales ; il a considéré qu'il convenait en effet à la fois d'apporter des solutions aux problèmes qui se posent effec-

tivement et d'éviter parallèlement une distribution trop généreuse des prestations sociales aux personnes de nationalité étrangère, susceptible de générer un effet d'appel auprès des candidats à l'immigration.

Il a souligné que nul ne pouvait en effet ignorer l'attrait que peut susciter, dans de nombreux pays, notre système de sécurité sociale.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a précisé que la commission des Affaires sociales était plus particulièrement concernée par les articles 8, 34 bis, 34 ter, 35 et 36 du projet de loi qui modifient la législation sociale ou qui auront des conséquences directes sur les comptes sociaux.

Il a toutefois souligné que d'autres articles du projet de loi, notamment les articles 4 et 5 qui élargissent les conditions d'accès à une carte de séjour temporaire et l'article 17 qui assouplit les conditions d'accès au regroupement familial, étaient susceptibles d'accroître de manière indirecte les charges qui pèsent sur les organismes de protection sociale.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a ajouté qu'en facilitant l'entrée et le séjour des étrangers en France, le projet de loi créait de nouveaux bénéficiaires de droits sociaux. Il a souligné que l'impact financier sur la protection sociale de ces dispositions n'avait pas été évalué par le Gouvernement mais pourrait ne pas être négligeable, notamment s'agissant des prestations familiales.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a constaté qu'au moment même où le Gouvernement choisissait de placer sous condition de ressources les allocations familiales en arguant du déficit de la branche famille, il allait parallèlement faciliter l'entrée et le séjour de nouveaux bénéficiaires des prestations familiales.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de loi comportait, s'agissant des dispositions sociales, deux volets : d'une part, la création d'une carte de séjour de retraité et les droits afférents à cette carte et,

d'autre part, la suppression de la condition de nationalité pour l'accès aux prestations non contributives que sont le minimum vieillesse et l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Il a précisé que l'article 8 du projet de loi instaurait un nouveau titre de séjour -une carte de séjour portant la mention " retraité "- qui serait délivré aux étrangers titulaires d'une pension contributive de vieillesse et ayant séjourné en France sous couvert d'une carte de résident. Cette nouvelle carte leur permettrait, ainsi qu'à leurs conjoints, de résider à l'étranger et d'entrer librement sur le territoire français afin d'y séjourner temporairement.

M. Alain Vasselle a ajouté que le texte proposé initialement par le Gouvernement à l'article 35 permettait en outre à un titulaire de carte de séjour de " retraité " souffrant d'une pathologie grave de bénéficier des prestations d'assurance maladie lorsqu'il séjourne en France.

Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait modifié ce dispositif en subordonnant, pour les titulaires d'une carte de séjour de " retraité ", lors de leurs séjours, le bénéfice des prestations de l'assurance maladie à 15 années de cotisations et à la nécessité de soins immédiats et en créant une cotisation d'assurance maladie prélevée sur les pensions de ces personnes.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a considéré que le principe de l'institution d'une carte de séjour " retraité " semblait acceptable puisque celle-ci visait à faciliter le retour définitif des retraités étrangers dans leur pays d'origine. Il a toutefois jugé qu'il convenait d'encadrer plus strictement les modalités d'accès à cette carte et de simplifier le dispositif social qui l'accompagne.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a tout d'abord remarqué qu'il suffisait d'avoir un trimestre validé, soit l'équivalent de 200 heures de SMIC, pour ouvrir des droits à la retraite. Il a constaté que tout étranger ayant travaillé 200 heures en France au cours de sa vie et titulaire d'une carte de résident pourrait donc béné-

ficier de la carte de séjour de retraité. Il a souligné que ces conditions ne semblaient guère contraignantes.

Du point de vue de l'accès au droit aux prestations sociales, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a constaté que cette nouvelle carte posait un problème inédit. Elle autorisait en effet le séjour sur le territoire français tout en prévoyant explicitement la résidence à l'étranger du bénéficiaire. Or, l'article L. 311-7 du code de la sécurité sociale subordonne, pour les personnes de nationalité étrangère, le bénéfice des prestations sociales à la résidence en France.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a donc conclu qu'en l'état actuel du droit les titulaires de la carte de retraité ne pourraient bénéficier des prestations sociales lors de leur séjour temporaire en France.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a expliqué que l'Assemblée nationale, consciente de cette difficulté, avait introduit un dispositif d'accès aux prestations en nature de l'assurance maladie complexe, ambigu et source de contentieux. Elle avait en effet entendu réserver l'accès aux prestations d'assurance maladie aux retraités ayant cotisé au moins 15 ans et dont l'état vient à nécessiter des soins immédiats.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a considéré que l'Assemblée nationale avait par conséquent créé deux types de bénéficiaires de la carte de séjour de retraité : ceux qui auraient droit aux prestations d'assurance maladie et qui se verraient dès lors prélever une cotisation maladie et ceux qui n'y auraient pas droit et se trouveraient exclus de toute couverture maladie lors de séjours qui pouvaient pourtant durer jusqu'à un an.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a jugé que ce dispositif semblait en pratique difficilement applicable et qu'il avait suscité bien des interrogations de la part des responsables des différentes caisses de sécurité sociale. Il a considéré qu'il n'apparaissait pas raisonnable ni responsable d'autoriser en vertu d'un titre de séjour les

séjours répétés en France de personnes étrangères sans prévoir de manière concomitante leur couverture par l'assurance maladie. Il a ajouté que prévoir parallèlement la prise en charge par l'assurance maladie si l'état de l'intéressé " vient à nécessiter des soins immédiats " semblait inutile, difficile à mettre en pratique et, là encore, source de contentieux multiples.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a également précisé que la cotisation d'assurance maladie introduite aux articles 34 bis et 34 ter par l'Assemblée nationale existait déjà et que la disposition adoptée était donc parfaitement redondante. Il a en effet expliqué que toutes les personnes retraitées domiciliées fiscalement à l'étranger voyaient en effet déjà leurs revenus faire l'objet d'une cotisation d'assurance maladie : ce principe avait été réaffirmé dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 qui avait maintenu cette cotisation.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a par conséquent indiqué qu'il proposerait un dispositif simplifié, clarifié et plus strictement encadré. L'accès à la carte de séjour de retraité ne se ferait plus qu'au bout de 15 années de cotisations, ce qui éviterait les risques d'abus. Parallèlement les titulaires de cette carte pourraient bénéficier de plein droit des prestations d'assurance maladie et la cotisation d'assurance maladie instaurée par l'Assemblée nationale serait supprimée dans la mesure où elle existe déjà.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a précisé que le projet de loi comportait en outre un article 35 prévoyant la suppression de l'obligation de résidence en France pour la perception de retraites par les personnes de nationalité étrangère. Il a expliqué que le droit antérieur obligeait la personne étrangère à résider en France au moment de sa première demande de liquidation de sa retraite et constituait par conséquent un obstacle au retour du travailleur retraité dans son pays d'origine. Il a considéré que la modification proposée par le Gouvernement apparaissait dès lors bienvenue.

Evoquant l'article 36 qui supprime la condition de nationalité pour l'accès au minimum vieillesse et à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et qui constitue le second volet social de ce projet de loi, **M. Alain Vasselle** a indiqué qu'il s'agissait là d'apporter une solution à un problème juridique fort complexe. Il a précisé que le bénéfice du minimum vieillesse et de l'AAH était en effet aujourd'hui réservé aux nationaux, ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen ainsi qu'aux ressortissants de pays ayant passé une convention de réciprocité avec la France. Or, cette disposition est jugée contraire au droit européen par la Cour de justice des Communautés européennes qui estime qu'il n'y a pas lieu de priver du bénéfice de ces prestations non contributives les ressortissants des pays ayant signé un accord de coopération ou d'association avec la Communauté européenne.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a en outre observé que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, avait eu une position encore plus tranchée en considérant que l'exclusion des étrangers résidant régulièrement en France du bénéfice de l'allocation supplémentaire, dès lors qu'ils ne pouvaient se prévaloir d'engagements internationaux ou de règlements pris sur leur fondement, méconnaissait le principe d'égalité.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a constaté que la jurisprudence communautaire était aujourd'hui strictement appliquée par les tribunaux français et que les caisses de sécurité sociale qui refusaient, sur le fondement du droit en vigueur, le versement aux étrangers couverts par un accord communautaire du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés se voyaient systématiquement condamnées. Il a ajouté que les caisses avaient toutefois choisi, en pratique, d'accorder ces droits dès l'ouverture par les intéressés d'un contentieux, contentieux qu'elles étaient assurées de perdre.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a conclu qu'en supprimant la condition de nationalité, l'article 36 du projet de loi mettait donc fin à un imbroglio juridique et assurait la conformité du droit français au droit communautaire.

Il a cependant souligné que la suppression de la condition de nationalité proposée par le Gouvernement ne s'accompagnait d'aucun garde-fou propre à limiter les risques de dérives et d'abus et susceptible d'éviter les incitations à l'immigration. Il a en effet considéré que dans la rédaction actuelle du texte, tout étranger titulaire d'un titre de séjour pourrait bénéficier, dès son arrivée sur le sol français, du minimum vieillesse et de l'AAH. Il a déclaré que ceci n'était pas acceptable.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a donc proposé d'aligner le régime du minimum vieillesse et de l'AAH sur celui qui prévaut aujourd'hui pour le revenu minimum d'insertion. Il a précisé qu'en exigeant, pour le bénéficiaire du minimum vieillesse et de l'AAH, les titres de séjour demandés pour le RMI, on instaurerait, de facto, dans la plupart des cas, une condition de durée de résidence régulière et ininterrompue de trois ans en France pour l'obtention de ces prestations non contributives.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a considéré que l'introduction d'une durée minimale de résidence présenterait un triple avantage. Tout d'abord, elle permettrait de limiter sensiblement les risques que pourrait susciter une législation trop généreuse tout en réglant le problème des étrangers présents depuis un certain temps sur notre territoire. De plus, elle limiterait le coût très élevé de ces mesures, évalué à 500 millions de francs pour le Fonds de solidarité vieillesse et à 300 millions pour l'Etat ; le coût global pour la collectivité pourrait, il est vrai, être minoré dans la mesure où certaines des personnes concernées sont déjà bénéficiaires du RMI. Enfin, cette rédaction simplifierait considérablement l'état du droit existant en instituant exactement les mêmes conditions d'accès pour

les trois minima sociaux que sont le RMI, le minimum vieillesse et l'AAH.

M. Jean Chérioux a demandé au rapporteur pour avis quel serait le statut au regard du droit aux prestations de l'assurance maladie d'une personne de nationalité étrangère résidant dans son pays d'origine et titulaire d'une pension en France et dans son pays d'origine. Il s'est enquis des éventuelles modifications apportés par le texte au droit applicable en matière d'aide sociale pour les étrangers en situation irrégulière.

Mme Dinah Derycke a souligné que l'avis de M. Alain Vasselle avait avant tout un caractère technique ; elle a néanmoins déclaré qu'elle ne partageait pas son inspiration dans la mesure où le rapporteur ne semblait pas tenir compte du fait que l'immigration était surtout le résultat de la misère régnant dans certaines régions du monde.

M. Guy Fischer a souhaité rappeler que les retraités étrangers étaient venus travailler en France à la demande de notre pays et qu'il convenait d'éviter, dans le domaine de l'immigration, de tirer des conclusions générales à partir de cas particuliers. Il a ajouté que les dispositions sociales prévues par le projet de loi étaient complexes, techniques et méritaient un examen approfondi.

Mme Gisèle Printz a rappelé que les droits à pension des retraités étrangers venaient des cotisations que ceux-ci avaient acquittées au cours de leur vie.

En réponse aux intervenants, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a rappelé que son approche avait été volontairement technique et pragmatique et qu'il avait entendu éviter tout abus au détriment de notre système de protection sociale.

En réponse à M. Jean Chérioux, il a indiqué que les étrangers non ressortissants communautaires titulaires d'une pension en France et dans leur pays d'origine bénéficiaient de la couverture maladie de leur pays d'origine

quand ils résidaient dans celui-ci et de la couverture maladie française lorsqu'ils résidaient en France.

Il a précisé que ce principe général souffrait quelques exceptions dans les cas de pays ayant signé des conventions de sécurité sociale avec la France.

Il a en outre confirmé que le projet de loi ne modifiait en rien les conditions d'accès des étrangers à l'aide sociale.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a déclaré qu'il convenait d'instaurer des dispositifs qui permettent d'éviter que des étrangers qui ne seraient pas durablement installés sur notre sol puissent bénéficier des prestations sociales non contributives que sont le minimum vieillesse et l'AAH.

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

A l'article 8, elle a adopté un amendement limitant le bénéfice de la carte de séjour de retraité aux titulaires d'une pension rémunérant au moins 15 années de cotisations.

Par coordination, elle a adopté un amendement à l'article 34 bis prévoyant que les titulaires de la carte de séjour de retraité bénéficieraient de plein droit des prestations en nature de l'assurance maladie lors de leurs séjours temporaires en France.

Constatant qu'il existait déjà une cotisation d'assurance maladie pesant sur les retraités étrangers domiciliés hors de France, elle a supprimé l'article 34 ter.

A l'article 35, la commission a adopté un amendement de précision prévoyant que le bénéfice des prestations sociales est réservé aux personnes de nationalité étrangère justifiant de leur résidence régulière en France.

A l'article 36, elle a adopté un amendement alignant, pour les personnes de nationalité étrangère, les conditions d'accès au minimum vieillesse et à l'allocation aux adultes handicapés sur celles prévalant pour le revenu minimum d'insertion.

En réponse à une question de Mme Joëlle Dusseau, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis**, a précisé que l'amendement à l'article 36 reprenait très exactement le dispositif applicable au revenu minimum d'insertion.

Enfin, la commission a procédé à l'**audition** de **M. Pierre Méhaignerie, président de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS)** et de **M. Jean-Louis Sanchez, délégué général**, sur les premières tendances de la mise en place de la **prestation spécifique dépendance**.

M. Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'ODAS, a présenté à la commission les résultats d'une étude réalisée à la demande de M. Jean-Pierre Fourcade sur la mise en place de la prestation spécifique dépendance (PSD) un an après le vote de la loi.

M. Jean-Louis Sanchez a tout d'abord précisé que l'étude avait été réalisée auprès des responsables de la prestation spécifique dépendance dans 25 départements. Il a déclaré que l'ODAS avait eu le souci de vérifier si les ambitions du législateur -l'amélioration du soutien individuel par une aide adaptée et effective et l'optimisation des moyens par une plus grande coordination- pouvaient être atteintes.

S'agissant de l'amélioration du soutien individuel, **M. Jean-Louis Sanchez** a considéré que la mise en place d'une évaluation pluridisciplinaire des besoins, à l'aide d'une grille de mesure commune (grille AGGIR), était considérée comme une avancée très importante qui permet de renforcer l'homogénéité des pratiques des départements.

Il a en revanche souligné que le choix de limiter dans un premier temps le bénéfice de la prestation spécifique dépendance aux groupes iso-ressources (GIR) 1, 2 et 3 était difficile à mettre en œuvre et constituait un problème préoccupant. Il a jugé qu'il conviendrait d'étendre le bénéfice de la prestation spécifique dépendance au GIR 4 ou de créer des fonds communs d'action entre les départements

et les caisses de sécurité sociale qui permettent de prendre en charge les personnes exclues de la PSD.

M. Jean-Louis Sanchez a déclaré que le recours sur succession était perçu comme cohérent même s'il pouvait être parfois excessivement dissuasif. En revanche, l'intégration de la valorisation du patrimoine dans le calcul des ressources paraissait inadaptée.

S'agissant du plan d'aide et de l'évaluation des besoins, il a indiqué que le caractère pluridisciplinaire de l'évaluation s'avérait particulièrement utile et qu'il était généralement respecté. Il a ajouté que les délais de procédure, beaucoup plus courts que ceux de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), devraient être respectés.

M. Jean-Louis Sanchez a indiqué que le montant moyen des prestations attribuées au titre de la PSD était compris entre 3.000 et 4.000 francs contre 2.500 francs en moyenne pour l'ACTP versée aux personnes de plus de 60 ans. Il a considéré que le choix d'une prestation en nature était généralement bien perçue par les intervenants sociaux mais que les personnes âgées ne vivaient pas toujours bien cette contrainte

Evoquant la coordination des aides autour de la personne, **M. Jean-Louis Sanchez** a considéré que le mouvement semblait s'engager, mais selon un rythme lent.

S'agissant de la prestation spécifique dépendance en établissement et en l'absence de réforme de la tarification, **M. Jean-Louis Sanchez** a jugé que les décisions des départements reflétaient essentiellement une attitude de prudence et d'attente justifiée par le souci de ne pas être entraîné dans des engagements financiers incompatibles avec leurs équilibres budgétaires.

En conclusion, **M. Jean-Louis Sanchez** a déclaré que la prestation spécifique dépendance était une réforme difficile mais nécessaire, qui appelait de nouvelles relations entre les différents intervenants de la politique du vieillissement.

sement et l'engagement d'une dynamique de prévention pour réduire le coût de la dépendance.

M. Pierre Méhaignerie, président de l'ODAS, a souligné que cet organisme regroupait des sensibilités politiques différentes et travaillait dans un souci de totale objectivité. S'agissant de la prestation spécifique dépendance, il a souhaité faire part de plusieurs réflexions.

Il a considéré que l'on avait souvent donné une image caricaturale de cette nouvelle prestation. Il a expliqué que ceci provenait sans doute des espoirs déçus de certains qui auraient souhaité que la prise en charge de la dépendance se fasse par l'intermédiaire d'un cinquième risque de la sécurité sociale. Il a ajouté que les écarts importants de niveau de prise en charge actuellement observés en matière de prestation spécifique dépendance en établissement provenaient de l'absence d'une réforme de la tarification.

M. Pierre Méhaignerie a souhaité mettre l'accent sur les aspects positifs de la prestation spécifique dépendance : évaluation médico-sociale selon une grille unique, effectivité de l'aide, coordination accrue des intervenants.

Evoquant les insuffisances de la loi, il a observé que la non-prise en compte des personnes relevant du groupe iso-ressources 4 (GIR 4) soulevait certains problèmes, surtout dans les départements où la coordination entre les conseils généraux et les caisses de sécurité sociale était encore faible. Il a jugé que le seuil de 300.000 francs fixé pour la récupération sur succession était sans doute trop bas. Il a également ajouté qu'il fallait éviter que la prestation spécifique dépendance ne déstabilise l'offre de services existante. Enfin, il a regretté que la réforme de la tarification ne soit pas encore intervenue.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a constaté que le seuil de 300.000 francs pour la récupération sur succession apparaissait effectivement assez faible et que l'exclusion du GIR 4 du bénéfice de la prestation spécifique

dépendance pouvait entraîner sur le terrain des difficultés de compréhension.

Il a indiqué que la réforme de la tarification des établissements semble être aujourd'hui engagée et que le Gouvernement souhaitait publier en mai 1998 les textes réglementaires portant nouvelle tarification des établissements. Il a précisé que les services de la commission avaient reçu plusieurs représentants des hôpitaux de la région parisienne qui souhaitaient lui faire part des conséquences financières de la réforme de la tarification. Il a expliqué que ces établissements avaient procédé à une simulation permettant de mesurer les effets financiers de la réforme de la tarification sur la base des éléments envisagés par la direction de l'action sociale du ministère de l'emploi et de la solidarité. Il apparaissait que la réforme de la tarification aurait pour conséquence un transfert de financement très important entre les établissements de santé et le secteur médico-social.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a ajouté que la réforme se traduirait, selon cette simulation, par une diminution globale des financements des hôpitaux par l'assurance maladie dans le secteur des personnes âgées.

Après avoir souligné que ces conclusions devaient être considérées avec prudence, il a conclu que cette étude témoignait de la complexité de la réforme en cours et des transferts financiers -aujourd'hui difficilement évaluables- que cette dernière pouvait entraîner.

M. Jean Madelain s'est étonné que le rapport de l'ODAS fasse état de taux d'acceptation des dossiers de la prestation spécifique dépendance très différents selon les départements alors que l'évaluation devait normalement se faire selon une grille unique.

M. Jean-Louis Sanchez a répondu que le taux d'acceptation des dossiers dépendait en partie du filtrage effectué sur place par les intervenants sociaux : dans les départements où les personnes âgées dépendantes étaient

les mieux informées du contenu exact de la loi, les taux d'acceptation des dossiers étaient les plus élevés.

M. Alain Vassel, après avoir rappelé qu'il avait été le rapporteur pour la commission des Affaires sociales de la proposition de loi instituant la prestation spécifique dépendance, a souligné que le choix de limiter, dans un premier temps, le bénéfice de la prestation spécifique dépendance aux GIR 1, 2 et 3 résultait des contraintes budgétaires fortes qui s'étaient imposées aux auteurs de la proposition de loi. Il a rappelé que la prestation spécifique dépendance avait été conçue comme une première étape.

Il s'est interrogé sur la nécessité d'augmenter le taux de 10 % de la prestation spécifique dépendance qui peut être utilisé à des dépenses autres que celles de personnel.

Il a également souligné l'importance que revêtait la formation des personnels assurant l'aide à domicile des personnes âgées et a regretté que le décret prévu dans la loi qui devait fixer les modalités de cette formation ne soit toujours pas paru.

Il a souhaité connaître l'appréciation que portait l'ODAS sur le choix du législateur de laisser les départements libres de fixer les tarifs de prise en charge par la prestation spécifique dépendance, sans recourir à un tarif minimum imposé par décret.

M. Guy Fischer a souligné que les difficultés provoquées par la diversité des niveaux de prise en charge par la prestation spécifique dépendance en établissement avaient été très médiatisées et constituaient un véritable problème.

Il s'est inquiété de la possible exclusion de la prestation spécifique dépendance des aveugles et des malades mentaux qui ne pourraient plus, par ailleurs, bénéficier de l'ACTP. Il a également craint que la prestation spécifique dépendance soit accordée de manière plus restrictive que l'ACTP.

M. Guy Fischer a également souligné les disparités des régimes fiscaux et sociaux applicables aux différents modes d'aides à domicile et a considéré que le seuil fixé pour le recours sur succession était manifestement trop bas.

Mme Joëlle Dusseau a considéré qu'il était aujourd'hui difficile de tirer les premiers enseignements de la prestation spécifique dépendance dans la mesure où celle-ci n'était entrée en vigueur que très récemment. Elle a interrogé l'ODAS sur les différences que cet organisme avait pu observer entre les départements où avait été instaurée la prestation expérimentale dépendance et les autres départements.

Elle s'est enquis des conséquences financières pour les départements du constat relevé par l'ODAS que le montant moyen de la prestation spécifique dépendance versée était nettement supérieur à celui de l'ACTP.

M. René Marquès s'est étonné de la disparité entre départements des taux d'accès à la prestation spécifique dépendance telle que relevée par l'ODAS. Il a ajouté que les montants moyens de prestation spécifique dépendance indiqués par l'ODAS apparaissaient très supérieurs aux montants constatés dans le département des Pyrénées-Orientales où ceux-ci s'élevaient à 1.500-1.800 francs en moyenne.

M. René Marquès a également considéré que l'exclusion des aveugles du bénéfice de la prestation spécifique dépendance était un problème préoccupant. Il a souhaité en outre rappeler que les sommes versées au titre de l'ACTP n'étaient pas auparavant utilisées effectivement par les personnes âgées. Il s'est félicité par conséquent du choix fait par le législateur que la prestation spécifique dépendance soit une prestation en nature.

M. Jean-Louis Lorrain s'est interrogé sur les conséquences de la prestation spécifique dépendance en termes de création d'emplois. Il a considéré que les départements faisaient, en matière de prestation spécifique dépendance ,

souvent figure de boucs-émissaires et qu'il leur appartenait probablement de faire un effort de communication. Il s'est également interrogé sur les rapports existant entre l'ODAS et l'Association des présidents de conseils généraux (APCG).

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Louis Sanchez** a reconnu les limites de l'étude imputables à l'entrée en vigueur récente de la loi. Il a néanmoins souligné que cette étude avait pour finalité de donner un premier aperçu objectif de la mise en œuvre de la prestation spécifique dépendance qui permettrait d'éviter que les évaluations du dispositif ne se fassent sur le fondement de rumeurs. Il a également précisé que l'ODAS était indépendant à l'égard de l'APCG.

En réponse à M. Alain Vasselle, il a affirmé que le choix d'une prestation en nature pour la prestation spécifique dépendance était un véritable progrès sur lequel il ne fallait surtout pas revenir.

Mme Claudine Padieu, Directeur scientifique de l'ODAS, a indiqué que les départements où s'était déroulée l'expérience de la prestation expérimentale dépendance avaient procédé à une interprétation souple du texte de loi en permettant notamment la globalisation sur plusieurs mois de la PSD.

En réponse à Mme Joëlle Dusseau, **Mme Claudine Padieu** a souligné que la coordination avec les caisses de sécurité sociale était également beaucoup plus avancée dans ces départements. Elle a ajouté que le régime fiscal et social des emplois à domicile était aujourd'hui particulièrement inadapté.

En réponse à M. Guy Fischer, **M. Jean-Louis Sanchez** a déclaré que la prestation spécifique dépendance à domicile devait permettre de repenser les politiques publiques du vieillissement.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a affirmé à son tour que l'ODAS était un organisme indépendant. Il a considéré que l'exclusion des personnes classées en GIR 4

de la prestation spécifique dépendance était de fait une question délicate. Il a en outre ajouté que la grille AGGIR n'était peut-être pas adaptée à l'évaluation de l'état pathologique de la personne et que certains praticiens auraient préféré l'introduction d'une notion d'hospitalo-requérance. Mais, il a estimé qu'il fallait se garder d'un système trop complexe qui serait inapplicable.

M. Pierre Méhaignerie a considéré que certaines inflexions pouvaient être apportées au dispositif de la PSD : en modifiant le seuil de récupération sur succession et en instaurant un fonds commun unissant les départements et les caisses de retraite pour l'aide ménagère. Il a souligné que la prestation spécifique dépendance en établissement allait s'avérer une charge coûteuse pour les départements qui auparavant ne versaient pas l'ACTP en établissement.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur les efforts accomplis par les régions pour financer la formation des personnes chargées de l'aide à domicile.

M. Pierre Méhaignerie a considéré que le problème de la formation était effectivement très important et a souligné les possibles difficultés d'insertion professionnelle des personnes ayant aidé une personne âgée dépendante figurant parmi leurs proches. Il a ajouté que le département d'Ille-et-Vilaine finançait à titre expérimental la formation des aides à domicile en collaboration avec le Fonds social européen.

M. Guy Fischer a souhaité connaître concrètement les conditions dans lesquelles s'effectuait le passage de l'ACTP à la PSD.

Mme Claudine Padieu, Directeur scientifique de l'ODAS, a indiqué qu'il était difficile de répondre à cette question dans la mesure où étaient intervenus très peu de renouvellements d'ACTP depuis l'entrée en vigueur de la loi.

M. Pierre Méhaignerie a considéré que le passage de l'ACTP à la PSD allait se traduire par une économie dans les départements qui versaient déjà l'ACTP en éta- blissement et par une augmentation des charges dans les autres départements.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a conclu qu'il reviendrait au législateur de corriger les éventuelles diffi- cultés soulevées par la loi et que l'Etat devait parallèle- ment achever la réforme de la tarification. Il a considéré que les premiers éléments semblaient indiquer que la PSD favorisait une coordination accrue entre les différents acteurs, ce qui était évidemment très positif.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 13 janvier 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président et M. François Blaizot. La commission a tout d'abord nommé **M. Jean-Paul Amoudry, rapporteur pour avis**, pour le **projet de loi n° 291 (1996-1997)** relatif à l'application de la convention du 13 janvier 1993 sur **l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.**

Puis elle a procédé à l'**examen du rapport de M. Paul Girod** sur la **proposition de loi n° 207 (1997-1998)**, adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative au **fonctionnement des conseils régionaux.**

M. Paul Girod, rapporteur, a tout d'abord fait observer que paradoxalement, alors que le rapport de sa commission des lois s'était montré très critique à l'égard des conditions d'examen de la proposition de loi par le Sénat, l'Assemblée nationale avait retenu nombre des modifications adoptées par la Haute Assemblée en première lecture.

Le rapporteur a, en outre, relevé que la motivation du rôle imparti au Bureau du Conseil régional par le dispositif adopté par l'Assemblée nationale avait évolué entre les deux lectures. Il a rappelé que ce rôle avait été justifié en première lecture par la nécessité d'éviter certaines alliances politiques et qu'en seconde lecture, il était désormais présenté comme la conséquence nécessaire du mode de scrutin proportionnel.

Enfin, le rapporteur a noté que l'Assemblée nationale, tout en se félicitant que le Sénat n'ait pas souhaité que la

nouvelle procédure d'adoption du budget régional prévue par l'article 4 de la proposition de loi puisse aboutir à la mise en cause du président du conseil régional, avait néanmoins voulu, comme en première lecture, qualifier " motion de défiance " la motion comportant un budget alternatif à celui proposé par le président.

Présentant le texte retenu par l'Assemblée nationale en seconde lecture, **M. Paul Girod, rapporteur**, a indiqué que celle-ci avait tout d'abord admis les clarifications d'ordre formel réalisées par le Sénat.

Il a précisé qu'à l'article 3 de la proposition de loi qui prévoyait la présentation obligatoire par les candidats aux fonctions de président d'une déclaration écrite, avant chaque tour de l'élection, l'Assemblée nationale se rangeant aux arguments du Sénat, avait renoncé à ce que cette déclaration indique la liste des membres du conseil régional auxquels le président donnerait délégation en vue de la constitution du Bureau.

Mais, relevant que cet article prévoyait désormais que nul ne pourrait être élu président s'il n'avait préalablement à chaque tour de scrutin adressé aux membres du conseil régional par l'intermédiaire du doyen d'âge une déclaration écrite présentant les grandes orientations de son action pour la durée de son mandat, **M. Paul Girod, rapporteur**, s'est interrogé sur la sanction juridique d'une telle obligation. Il a fait valoir qu'elle serait source de contentieux inextricables. Il a, en outre, fait observer que les orientations seraient nécessairement rendues publiques lors de la campagne électorale.

Après avoir indiqué qu'à l'article 4 A de la proposition de loi, l'Assemblée nationale avait réduit à neuf semaines le délai prévu pour l'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires avant l'examen du budget, **M. Paul Girod, rapporteur**, a estimé que le délai de dix semaines prévu par le Sénat paraissait satisfaisant.

Rappelant ensuite l'économie du dispositif retenu par le Sénat en première lecture pour l'article 4 qui prévoyait

une nouvelle procédure d'adoption du budget régional, **M. Paul Girod, rapporteur**, a indiqué que l'Assemblée nationale avait rétabli l'intervention du Bureau dans la procédure et qu'elle avait, en outre, prévu que la motion prévoyant un budget alternatif à celui du président devrait être signée par une majorité absolue des membres du conseil régional. Il a estimé qu'une telle condition revenait à rendre la procédure inapplicable.

M. Paul Girod, rapporteur, a par ailleurs jugé irréaliste la date limite du 15 avril pour l'adoption du budget régional les années de renouvellement des conseils régionaux. Il a souligné que, le président du conseil régional étant élu le 20 mars une nouvelle majorité ne serait pas en état de présenter un budget avant le 15 avril, en respectant la procédure de consultation préalable du conseil économique et social régional.

Le rapporteur a enfin émis de fortes réserves sur l'article 8 nouveau ajouté par l'Assemblée nationale prévoyant que les séances de la commission permanente du conseil régional seraient publiques sauf décision de se réunir à huis clos prise par une majorité absolue des membres présents ou représentés.

M. Guy Allouche, après avoir relevé que l'Assemblée nationale avait tenu compte des travaux du Sénat, a souligné que la navette parlementaire permettait d'approfondir la réflexion.

Faisant observer qu'il était difficile de régler un problème d'ordre essentiellement politique par des dispositions techniques plus ou moins sophistiquées, **M. Guy Allouche** a souhaité que le dispositif proposé constitue une solution transitoire avant la nécessaire réforme du mode de scrutin régional.

Considérant que les objections soulevées par le rapporteur ne devaient pas être sous-estimées, **M. Guy Allouche** a fait valoir que la date du 30 avril paraissait mieux adaptée pour l'adoption du budget les années de renouvellement des conseils régionaux, surtout si ceux-ci

étaient dotés d'une nouvelle majorité. Il s'est en outre inquiété des difficultés matérielles qui pourraient se présenter pour le déroulement de séances publiques des commissions permanentes.

En réponse, **M. Paul Girod, rapporteur**, a fait valoir qu'il était souhaitable d'éviter une " polarisation " défavorable au bon fonctionnement des conseils régionaux sur les motifs d'une décision de huis clos qui serait prise par une majorité absolue des membres de la commission permanente.

M. Daniel Hoeffel, après avoir approuvé les propositions du rapporteur a considéré que le texte adopté par l'Assemblée nationale alourdissait le fonctionnement des conseils régionaux.

Il a, en outre, estimé que les commissions permanentes devaient pouvoir travailler dans un climat serein, ce que ne permettraient pas des séances publiques systématiques.

M. Lucien Lanier a mis en cause un excès de réglementation qui s'ajoutait à une organisation administrative très complexe.

Il s'est déclaré favorable à la suppression de l'article 8 nouveau qui risquait à ses yeux de dénaturer le travail des commissions permanentes.

M. Jacques Larché, président, a également fait part de ses réserves sur cette disposition.

Puis la commission a examiné les articles de la proposition de loi.

A l'article 3 (Obligation pour les candidats à la présidence du conseil régional de présenter une déclaration écrite), la commission, après une observation de **M. Guy Allouche**, a adopté un amendement de suppression de cet article.

A l'article 4 A (Délai prévu pour la tenue du débat sur les orientations budgétaires de la région), la commission a adopté un amendement rétablissant à dix semaines le

délai prévu pour l'organisation d'un débat sur les orientations budgétaires avant l'examen du budget.

A l'article 4 (Nouvelle procédure d'adoption du budget régional), la commission a adopté un amendement rétablissant au 30 avril la date limite d'adoption du budget régional les années de renouvellement des conseils régionaux.

La commission a adopté un amendement supprimant l'intervention du Bureau dans la procédure, **M. Guy Allouche** s'étant déclaré défavorable à cette suppression.

A la suite d'un échange de vues auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Paul Girod, rapporteur** et **M. Guy Allouche**, la commission a adopté un amendement permettant la présentation de la motion par un tiers des membres du conseil régional et supprimant la notion de motion de défiance.

Elle a également adopté un amendement rétablissant une condition de quorum pour l'organisation du vote sur la motion.

La commission a enfin adopté un amendement de coordination.

A l'article 8 nouveau (Nouvelle procédure d'adoption du budget régional), après les observations de **M. Guy Allouche**, la commission a adopté un amendement de suppression de cet article.

La commission a ensuite procédé à l'**examen de l'avis de M. Lucien Lanier** sur le **projet de loi n° 161** (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, tendant à **améliorer** les conditions d'exercice de la **profession de transporteur routier**.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis, a rappelé que la commission des lois, saisie pour avis, n'avait pas à se prononcer sur le fond du projet de loi mais seulement sur les dispositions soulevant des questions d'ordre juridique, en particulier sur celles relevant du droit pénal ou de la procédure pénale.

Il a ainsi indiqué que ce texte contenait plusieurs articles ne posant pas à proprement parler de problèmes juridiques à savoir : l'article premier, sur l'obligation de formation professionnelle, l'article 2, modifiant le régime d'autorisation, l'article 3 bis, disposition de précision, l'article 4, instituant une commission des sanctions administratives en Ile-de-France, l'article 6 bis, prévoyant une concertation entre les différents opérateurs pour faciliter l'identification des véhicules et l'article 7, prévoyant un rapport du Gouvernement au Parlement.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les dispositions pénales du projet de loi ne soulevant selon lui aucune difficulté juridique.

Il a ainsi fait observer que l'article 3 créait une sanction administrative d'immobilisation d'un véhicule en cas d'infraction délictuelle et renouvelée aux dispositions relatives aux transports, aux conditions de travail et à la sécurité. Il a constaté que ce dispositif s'inspirait dans une large mesure de celui prévu en matière de suspension du permis de conduire.

Il a dressé le même constat sur l'article 5 qui incrimine le fait de mettre en circulation un véhicule pendant la période d'immobilisation administrative, estimant que cette incrimination serait nécessaire à l'efficacité de l'immobilisation.

Il a également considéré que l'article 6, permettant aux contrôleurs des transports terrestres de se faire communiquer tout document pour apprécier les prix pratiqués et le volume d'activité traitée, n'appelait pas de sa part d'observations particulières.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les trois dispositions sur lesquelles il souhaitait proposer des amendements.

Il a indiqué que l'article 3 ter, prévoyant l'immobilisation d'un véhicule en cas d'absence à son bord du document complet retraçant l'exécution des contrats de transports routiers, encourait trois critiques :

- il lui a paru contraire au principe de l'individualisation des peines que cette sanction soit automatique et prononcée sans prendre en compte les circonstances de l'infraction ;

- il a fait valoir que le principe de proportionnalité des peines serait méconnu dans la mesure où l'immobilisation constituerait une sanction grave pour une infraction mineure, l'oubli d'une seule signature sur le document entraînant la répression ;

- enfin, l'article 3 ter lui a paru contraire au principe de nécessité des peines, l'absence dudit document à bord du véhicule étant d'ores et déjà passible d'une amende de 5.000 F.

Le rapporteur a en conséquence proposé à la commission de supprimer l'article 3 ter, tout en soulignant que la commission des affaires économiques, saisie au fond, souhaitait le maintien de cette disposition et avait adopté un amendement subordonnant l'immobilisation pour défaut de document de suivi à l'existence d'une autre infraction, en l'occurrence un excès de vitesse.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué que l'article 3 quinquies, prévoyant l'immobilisation immédiate d'un véhicule en cas de violation d'une obligation de prudence mettant en danger autrui, encourait également trois critiques :

- il était lui aussi contraire au principe de l'individualisation des peines puisque la sanction prévue serait automatique ;

- il n'apparaissait pas nécessaire dans la mesure où l'article R. 278 du code de la route énumérait déjà dix-huit cas permettant l'immobilisation, lesquels paraissaient couvrir les manquements graves à la prudence tels que l'état d'ivresse du conducteur, le mauvais état du véhicule ou la circulation en violation des règles relatives aux transports de matières dangereuses ;

- l'article 3 quinquies pourrait enfin conduire à méconnaître le principe de la responsabilité pénale pour son propre fait, puisque l'immobilisation, qui touche directement le propriétaire, pourrait être prononcée dans des hypothèses où ce dernier n'aurait rien à se reprocher, par exemple en cas d'ivresse du conducteur.

Le rapporteur a en conséquence proposé à la commission de supprimer l'article 3 quinquies.

Enfin, **M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis**, a proposé à l'article 3 sexies, créant une circonstance aggravante en cas de refus d'obtempérer, un amendement harmonisant la rédaction proposée pour cette circonstance avec celle retenue pour définir l'infraction elle-même.

M. Guy Allouche s'est interrogé sur les conséquences de la suppression pure et simple de l'article 3 ter, proposé par le rapporteur pour avis. Rappelant que certains engagements pris lors du conflit des transporteurs routiers de l'automne 1996 n'avaient pas été tenus, il a jugé souhaitable de prévoir une sanction en cas d'absence à bord du document de suivi, quitte à modifier celle proposée par le projet de loi afin de respecter le principe de proportionnalité des peines.

Il a également fait part de sa perplexité sur la proposition du rapporteur pour avis consistant à supprimer l'article 3 quinquies, au motif que certains comportements tels que la conduite en état d'ivresse devaient donner lieu à immobilisation du véhicule, quand bien même cette immobilisation sanctionnerait indirectement l'entreprise.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis, a fait observer que l'absence à bord du document de suivi était d'ores et déjà passible d'une sanction, en l'occurrence d'une amende de 5.000 francs.

M. Jacques Larché, président, a considéré que l'amendement de la commission des affaires économiques sur l'article 3 ter rendrait la disposition redondante dans la mesure où la sanction du défaut de document de suivi

serait liée à l'existence d'une autre infraction, elle-même pénalement sanctionnée.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis, a ensuite fait observer à M. Guy Allouche que l'immobilisation du véhicule en cas de conduite en état d'ivresse était d'ores et déjà prévue par l'article R. 278 du code de la route.

M. Jacques Larché, président, a ajouté que la définition des circonstances susceptibles d'entraîner l'immobilisation relevait de la compétence du pouvoir réglementaire.

A la suite de cet échange de vues, la commission a adopté les trois amendements proposés par le rapporteur pour avis.

Puis la commission a donné un **avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi modifié**.

Elle a enfin procédé à l'**examen du rapport de M. Pierre Fauchon sur le projet de loi organique n° 206 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale, portant **recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire** et modifiant les conditions de **recrutement des conseillers de cour d'appel** en service extraordinaire.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a indiqué que le projet prévoyait en premier lieu le recrutement exceptionnel de 200 magistrats sur deux ans, à raison de 100 en 1998 et de 100 en 1999.

Il a considéré qu'il s'agissait là d'un texte de circonstance destiné à combler les vacances de postes résultant principalement des délais de formation des magistrats recrutés en application de la loi de programme sur la justice initiée par M. Pierre Méhaignerie en 1995, quatre ans s'écoulant entre une décision de recrutement par l'Ecole nationale de la magistrature et l'entrée en fonctions des magistrats.

Il a précisé que 236 postes de magistrats étaient vacants à la fin de l'année 1997 et que ce nombre s'élève-

rait à plus de 300 en 1998 compte tenu des 70 créations de postes prévues dans le budget pour 1998.

Après avoir rappelé que des recrutements exceptionnels étaient intervenus en 1980, 1982 et 1991, il a souligné l'innovation que constituait, dans le projet en discussion, le recrutement sur deux ans de 100 magistrats appelés à exercer directement les fonctions de conseillers de cour d'appel, dont 80 au deuxième grade et 20 au premier groupe du premier grade. Il a indiqué que cette mesure tendait à répondre à l'encombrement particulièrement important des cours d'appel et au fait que certains postes à ce niveau restaient vacants faute de candidats.

Après avoir décrit les conditions de diplômes, d'âge et de durée d'activité professionnelle antérieure exigées des candidats à chaque niveau de recrutement, il a souligné que la difficulté des épreuves des concours garantirait une culture juridique élevée des candidats, même s'il n'était pas obligatoire pour eux de posséder un diplôme de droit ou d'avoir exercé antérieurement une profession juridique.

Il a indiqué que la formation des candidats nommés serait brève, à savoir six mois scindés en un mois d'études à l'Ecole nationale de la magistrature et cinq mois en juridiction, une formation permanente de deux mois répartis sur les quatre premières années d'exercice étant prévue en complément.

Il a précisé que le calendrier prévisionnel d'organisation de ces recrutements permettrait, en cas d'adoption du texte en temps voulu, l'ouverture du concours au mois de mars et le début des épreuves au mois de septembre, la formation des personnes admises pouvant débuter en janvier 1999 pour une prise de fonctions effective au 1er juillet 1999.

Il a souligné que les recrutements normaux par l'Ecole nationale de la magistrature représenteraient, entre 1981 et l'an 2000, les trois quarts de l'ensemble des recrutements de magistrats opérés pendant cette période, le recrutement latéral représentant 14 % et les recrutements

exceptionnels moins de 9 %. Il a considéré que, dans cette proportion, il n'était pas mauvais d'introduire une certaine diversification dans le corps.

Il s'est donc déclaré favorable aux dispositions concernant le recrutement exceptionnel.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a également approuvé les dispositions du projet assouplissant les conditions de recrutement des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire, tant en ce qui concerne l'élévation de 30 à 50 du nombre maximum de conseillers, que la suppression du caractère probatoire du stage et l'élévation de la durée d'exercice des fonctions, portée à huit ans par le projet initial et à dix ans par l'Assemblée nationale.

Il a en effet considéré que cette élévation à dix ans de la durée d'exercice des fonctions des conseillers permettrait de favoriser le recrutement de personnes en fin de carrière et que la suppression du caractère probatoire du stage était une bonne mesure s'agissant de personnes expérimentées, âgées de plus de 50 ans et susceptibles d'hésiter à quitter un emploi avant d'être assurées de leur recrutement comme magistrat.

Il a souhaité que soit également supprimé le caractère probatoire du stage suivi obligatoirement avant leur nomination par les magistrats exerçant à titre temporaire. Il a en effet considéré qu'il convenait de favoriser ce type de recrutement qui n'avait pas été véritablement exploité jusqu'alors mais pourrait présenter un grand intérêt pour les juridictions.

M. Jacques Larché, président, a regretté le malthusianisme apparent qui semblait freiner les recrutements latéraux. Il a observé que seulement quatre conseillers de cour d'appel en service extraordinaire sur 42 candidats avaient été recrutés depuis l'origine. Il a rappelé les oppositions que la commission et son rapporteur M. Pierre Fauchon, avaient rencontrées en 1995 lors de l'adoption des dispositions concernant les magistrats exerçant à titre temporaire ou, dans un autre ordre d'idées, celles concer-

nant les assistants de justice pourtant, de fait, extrêmement utiles dans les juridictions.

Concernant le recrutement exceptionnel, il a souhaité que le calendrier soit accéléré, estimant qu'une adoption rapide du projet devrait permettre d'organiser les épreuves écrites avant l'été.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souhaité que les recrutements exceptionnels soient ouverts de préférence à des juristes. Il a regretté qu'aucune condition ne soit posée quant à la nature de l'activité professionnelle antérieure exercée ou des diplômes obtenus. Il a souhaité que la réduction de dix ans à huit ans de la durée d'exercice de l'activité professionnelle antérieure exigée des candidats au concours de magistrat du second grade bénéficie à tous les titulaires d'une maîtrise en droit et non spécifiquement aux agents publics et aux professions juridiques.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a estimé à titre personnel que la difficulté du concours était plus importante que la modulation de la durée d'exercice professionnel.

M. Robert Badinter a considéré que le recours aux recrutements exceptionnels était un mal récurrent qui révélait une absence de prévision de la gestion du corps qu'il avait constatée en 1981 lorsque 500 postes de magistrats, soit 11 % du corps, étaient vacants. Il a estimé que s'agissant d'effectifs de moyenne importance, il devrait être possible d'établir des prévisions sur dix ans et d'éviter des recrutements en dents de scie. Il a souligné que les concours exceptionnels pouvaient être perçus par les magistrats comme réduisant leurs perspectives d'avancement. Il a enfin regretté avec force que les possibilités de recrutement latéral soient très peu exploitées.

A l'issue de cette discussion, la commission a adopté sans modification l'ensemble des articles du projet transmis par l'Assemblée nationale. Elle a en outre adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 7 supprimant le caractère probatoire du

stage suivi par les magistrats à titre temporaire avant leur nomination.

La commission a **approuvé** à l'unanimité le **projet de loi organique ainsi modifié**.

Mercredi 14 janvier 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a examiné, sur le **rapport de M. Pierre Fauchon**, les **amendements au projet de loi organique n° 206 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale, portant **recrutement exceptionnel de magistrats de l'ordre judiciaire** et modifiant les conditions de **recrutement des conseillers de cour d'appel** en service extraordinaire.

A l'article premier (recrutement de 100 magistrats du second grade sur deux ans), la commission a souhaité entendre l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 3, présenté par M. François Lesein et plusieurs de ses collègues, prévoyant le recrutement sur deux ans de vingt magistrats du premier groupe du premier grade destinés à exercer directement les fonctions de vice-président de tribunal de grande instance chargé de fonctions spécialisées ou de procureur de la République adjoint et diminuant en conséquence, d'autant, le nombre des magistrats recrutés sur deux ans au deuxième grade. Elle a fait de même sur les amendements de coordination n°s 4 et 5, présentés par les mêmes auteurs respectivement aux articles 2 et 3. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a considéré que la localisation des magistrats en fonction des besoins relevait de l'autorité du Garde des Sceaux.

M. Paul Girod a estimé que la situation critique que connaissaient les cours d'appel ne devait pas conduire à négliger les problèmes rencontrés dans les tribunaux de grande instance qui souffraient eux aussi, notamment dans son département, de trop nombreuses vacances de postes.

M. Patrice Gélard a également témoigné de la situation difficile des tribunaux de grande instance, principale-

ment au nord de la Loire. Il a estimé que les vacances de postes provenaient d'un recrutement très insuffisant par l'Ecole nationale de la magistrature, motivé, à son avis, par des raisons essentiellement budgétaires, les recrutements exceptionnels permettant quant à eux de réaliser des économies sur le paiement des retraites et les frais de formation des magistrats.

M. Jacques Larché, président, a souligné que les tribunaux de grande instance ne rencontraient pas des situations de blocage comparables à celles de certaines cours d'appel. Il a de plus rappelé que l'adoption de ce projet de loi présentait un caractère d'urgence qui conduisait à préconiser une adoption rapide du texte par le Parlement. Dans cette hypothèse, il a considéré que le calendrier du recrutement, qui ne prévoyait pas l'organisation des épreuves écrites avant le mois de septembre 1998, devrait pouvoir être accéléré.

La commission s'en est ensuite remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 2, présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et Guy Allouche, réservant aux titulaires d'une maîtrise en droit la réduction à huit ans de la durée d'activité professionnelle exigée des candidats aux concours de recrutement au second grade.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, s'est déclaré favorable à faire bénéficier de la mesure de réduction les titulaires d'une maîtrise en droit mais il s'est montré plus réservé sur la rédaction de l'amendement qui, en substituant ces titulaires aux bénéficiaires prévus par le projet, à savoir, les membres des professions juridiques et les fonctionnaires et agents publics, pourrait conduire à exclure les seconds du bénéfice de cette mesure.

Jeudi 15 janvier 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a examiné, sur le **rapport de M. Jean-Jacques Hyst**, les amendements aux conclusions de la commission sur la **proposition de loi n° 259 (1996-1997)**, adoptée avec modifications par

l'Assemblée nationale en deuxième lecture, renforçant la **protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière.**

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur, a rappelé que la proposition de loi était en navette depuis plusieurs mois et avait été adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale dans sa précédente composition. **M. Jacques Larché, président**, a précisé que ce même cas de figure s'était déjà présenté pour la discussion de la proposition de loi relative au bracelet électronique adoptée définitivement par le Sénat.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur, a indiqué que sur les trois amendements soumis à l'examen de la commission, deux d'entre eux (n°s 2 et 3), émanant respectivement du Gouvernement et du groupe communiste, étaient identiques et tendaient à supprimer l'article 3 bis instaurant un système d'enchères descendantes, le troisième (n° 1), présenté par le groupe communiste, ayant pour objet de rétablir un délai de six mois à compter de la signification du commandement pour procéder à la vente amiable du bien.

Sur l'amendement n° 1 tendant à rétablir l'article premier bis, il a rappelé qu'une disposition identique avait été adoptée en première lecture par le Sénat, à l'initiative de la commission, et supprimée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale. Il a indiqué qu'après mûre réflexion une telle disposition, bien que partant d'une intention louable, lui paraissait présenter plus d'inconvénients que d'avantages pour le débiteur surendetté. Il a considéré que l'instauration de ce délai de carence risquait de pousser les créanciers, soucieux d'éviter de différer excessivement le recouvrement de leur créance, à anticiper le déclenchement de la procédure de vente forcée au lieu de rechercher en amont, comme cela se pratiquait actuellement, une solution amiable. Il a précisé que le débiteur saisi pouvait, après la publication du commandement, demander la conversion de l'adjudication en vente volontaire.

Après avoir souligné que l'objectif poursuivi par la proposition de loi était d'améliorer la protection des débiteurs surendettés, **M. Guy Allouche** a estimé que le rétablissement du délai de six mois était indispensable à l'équilibre du dispositif proposé.

Confirmant que la finalité du texte était bien de renforcer la protection des personnes surendettées faisant l'objet d'une saisie de leur logement principal en proposant un dispositif concernant la mise à prix et en procédant à une meilleure articulation des procédures de saisie immobilière et de traitement des situations de surendettement, **M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur**, a rappelé qu'il était urgent d'adopter la proposition de loi, sans attendre le projet de réforme globale de la saisie immobilière annoncé depuis trop longtemps par la Chancellerie.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, a estimé que la suppression de l'article 3 bis proposée par les amendements n°s 1 et 3 reviendrait à obliger le créancier poursuivant, en l'absence d'enchères, à devenir adjudicataire du bien pour un prix différent de celui qu'il avait proposé, ce qui lui paraissait contraire aux principes fondamentaux du droit civil, et susceptible de mettre en difficulté le créancier qui n'aurait pas les moyens d'acquitter le prix fixé par le juge. Il a précisé qu'un tel dispositif pouvait même aboutir à une multiplication des situations de surendettement, en particulier dans le cas de copropriétés exerçant des poursuites pour recouvrer des charges impayées.

Il a rappelé que le mécanisme des enchères descendantes existait déjà en matière de liquidation commerciale et a estimé qu'à défaut de solution meilleure, le dispositif proposé réalisait un équilibre permettant de préserver à la fois les intérêts du débiteur saisi et ceux du créancier poursuivant. Il a précisé qu'à l'occasion des auditions effectuées par le groupe de travail sur le surendettement, une seule organisation représentative des consommateurs s'était déclarée défavorable à ce système.

Reconnaissant la difficulté à définir un mécanisme idéal et soulignant que l'objet central du texte était la protection des personnes surendettées, **M. Robert Pagès** a estimé que le dispositif proposé n'était pas satisfaisant.

M. Pierre Fauchon a considéré qu'il était impossible d'obliger un créancier à acquérir un bien pour un prix qu'il n'avait pas lui-même fixé. Il a précisé que le mécanisme proposé était à la fois protecteur et raisonnable et constituait un progrès notoire.

Admettant les inconvénients susceptibles de résulter de la suppression de l'article 3 bis exposés par le rapporteur, **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, approuvé par **M. Guy Allouche**, a suggéré d'améliorer le dispositif proposé en introduisant une distinction entre créanciers privés et créanciers institutionnels, seuls ces derniers devant être déclarés automatiquement adjudicataires au prix fixé par le juge. Il a proposé comme solution alternative l'ouverture d'un droit d'option au créancier poursuivant. Il a en définitive estimé que la réflexion méritait d'être poursuivie et qu'il serait opportun de ne pas adopter conforme la proposition de loi. **M. Guy Allouche** a en outre souligné qu'une adjudication réalisée à vil prix risquait d'être ultérieurement préjudiciable aux propriétaires voisins dans la mesure où ce prix pourrait servir de prix de référence.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, a rappelé que le juge du surendettement avait la possibilité de remettre le solde de la créance et que, par ailleurs, le marché immobilier était totalement atone dans certains quartiers, ce qui expliquait le faible niveau des prix résultant parfois des adjudications.

M. Jacques Larché, président, a indiqué que l'adoption d'une disposition tendant à contraindre le créancier poursuivant à acquérir le bien au prix fixé par le juge risquait d'aboutir in fine à un rétrécissement de l'offre de crédit et à un renchérissement du coût du crédit.

La commission a émis un avis défavorable sur les trois amendements soumis à son examen.

COMMISSION D'ENQUETE SUR LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE

Mardi 13 janvier 1998 - Présidence de M. Jacques Valade, président. La commission d'enquête a procédé à l'audition de **M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**.

M. Jacques Valade, président, a fait part au ministre du souci des membres de la commission d'enquête de mieux comprendre la situation énergétique de la France, et au-delà, de l'Europe et du monde. Il a indiqué que l'annonce médiatisée de certaines décisions susceptibles d'être prises par le Gouvernement avait suscité l'émotion et que les problèmes qu'elle risquait de soulever devaient être replacés dans un contexte beaucoup plus large.

Après avoir déclaré qu'il répondait avec intérêt à la convocation de la commission d'enquête, **M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a rappelé que la politique énergétique française, caractérisée par une grande continuité, méritait d'être régulièrement explicitée et adaptée aux données changeantes de l'environnement mondial.

Le ministre a tout d'abord établi le bilan de cette politique, qu'il a qualifié de globalement satisfaisant depuis le choc pétrolier et qui a visé à renforcer la sécurité d'approvisionnement à long terme de la France à travers trois orientations : le développement de la production domestique d'énergie, la promotion des économies d'énergie et la diversification des approvisionnements extérieurs. Il a rappelé les résultats positifs qui en ont résulté, notamment en termes d'efficacité énergétique, d'indépendance et de diversification des approvisionnements. Il a exposé que grâce aux économies d'énergie et au programme électronu-

cléaire plus de 100 millions de tonnes de pétrole par an avaient pu être “ déplacées ”. Il a cependant relevé que tous les problèmes n'étaient pas pour autant résolus, la France dépendant encore de l'extérieur à hauteur de plus de 95 % pour le pétrole, alors même que cette énergie restait pratiquement sans concurrence pour le transport. Il a, par ailleurs, estimé qu'en matière de production d'électricité, notre dépendance vis-à-vis du nucléaire pouvait poser des interrogations sur le très long terme, nécessitant en particulier la prise en compte des inflexions possibles en matière de conditions économiques d'exploitation du nucléaire.

Le ministre s'est, par ailleurs, félicité des résultats remarquables obtenus sur le plan de la protection de l'environnement, imputables à la fois au nucléaire et aux économies d'énergie réalisées.

Outre l'objectif de sécurité d'approvisionnement à long terme, **M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a rappelé que notre politique énergétique s'était enrichie de nouvelles orientations : la promotion d'une politique de développement durable, la construction de l'Europe de l'énergie et la recherche d'une meilleure compétitivité tant des énergies que des opérateurs énergétiques, ainsi que le développement d'une coopération internationale active.

Dans le nouveau contexte créé par la mondialisation, la globalisation et la libéralisation des marchés, **M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a estimé que la question de la nécessité d'une politique énergétique aurait mérité d'être posée au niveau de l'Union européenne s'il avait existé une véritable politique de sécurité d'approvisionnement à long terme à ce niveau, ce qui n'était pas le cas, en dépit de perspectives de dégradation de la dépendance extérieure de l'Union. A cet égard, il a évoqué la position des plus libéraux de nos partenaires européens qui ne se souciaient pas de ce problème, dans la mesure où les res-

sources en combustibles fossiles seraient abondantes et suffisantes d'ici 2020, voire 2050.

Le ministre n'a pas partagé cet optimisme, faisant valoir que l'on n'était pas à l'abri de risques d'interruption dans les approvisionnements de pétrole et de gaz, notamment en cas de crise politique brusque, que l'incertitude majeure concernait le niveau de prix et qu'en tout état de cause, en l'absence de crise de ressources, il y aurait crise des rejets et problèmes liés à l'effet de serre.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a souligné, par ailleurs, que le secteur de l'énergie était très éloigné des conditions d'un marché parfaitement concurrentiel, dans la mesure où la rareté et l'inégale répartition des ressources généraient des rentes de situation, où de nombreux opérateurs étaient en situation de monopole, en particulier dans le secteur du gaz, où les mécanismes de réseaux régissant les domaines du gaz et de l'électricité traduisaient souvent des situations de monopoles naturels, nécessitant des instances de régulation des marchés, et où il existait des externalités en termes de coût pour l'environnement.

Le ministre a conclu que trois raisons principales rendaient indispensable une politique énergétique publique : la sécurité d'approvisionnement, les imperfections du marché et l'existence de missions de service public. Il en résultait, selon lui, les quatre grandes priorités de la politique énergétique du Gouvernement consistant à assurer la sécurité d'approvisionnement énergétique à long terme, la participation au combat national pour l'emploi en offrant aux entreprises une énergie compétitive, la construction d'un développement énergétique durable, respectueux de l'environnement, ainsi que la préservation et la modernisation de services publics exemplaires.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a ensuite exposé la façon dont le Gouvernement entendait mettre en œuvre

ses grandes orientations dans les différentes branches du secteur énergétique.

S'agissant tout d'abord de l'électricité, il a indiqué que le Gouvernement souhaitait se donner tous les moyens de laisser les choix énergétiques ouverts à l'horizon 2010, date à laquelle le parc nucléaire devrait être renouvelé. Après avoir exposé qu'il s'agissait à la fois d'améliorer la compétitivité de l'industrie et de préserver les missions de service public d'Electricité de France (EDF), le ministre a rappelé que cette politique s'intégrait dans le cadre des obligations de la directive " marché intérieur de l'électricité " qui devrait être transposée en droit national avant le 19 février 1999, au terme d'une concertation approfondie.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a indiqué que le Gouvernement s'interrogeait sur l'avenir du programme électronucléaire en France. Il a exposé l'intéressant éclairage fourni par l'étude sur les " coûts de référence de la production d'électricité " conduite en 1997 sous son autorité, qui montre que pour la production en " base " (centrale fonctionnant toute l'année), la filiale nucléaire demeure la filière de production d'électricité la plus compétitive dans la plupart des hypothèses, sachant que le financement de l'aval du cycle a été intégré dans cette étude. Il a cependant souligné que, de façon à rester durablement un atout pour la France, le secteur nucléaire devait gérer la question de l'aval du cycle et trouver les réponses industrielles au moment du choix de renouvellement, de manière à assurer la compétitivité globale du nucléaire à cette époque. A cet égard, le ministre a rappelé que MM. Mandil et Vesseron avaient présenté, en juillet dernier, un rapport d'étape comportant des propositions d'orientation sur l'aval du cycle, qui doit faire l'objet d'un examen par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques.

S'agissant de la gestion des déchets nucléaires, il a indiqué que le Gouvernement prendrait prochainement une décision concernant l'installation et l'exploitation de

laboratoires souterrains de recherche et a réaffirmé son attachement à la stricte application de la loi du 30 décembre 1991 et au bon équilibre des trois axes de recherche que prévoit cette dernière.

Après avoir rappelé les raisons ayant motivé l'annonce de l'abandon de Superphénix, le ministre a indiqué que celui-ci devait être parfaitement préparé au plan local, financier ou technologique et ne devait pas compromettre la bonne mise en œuvre des recherches sur le premier axe de la loi précitée. C'est ce qui avait justifié, a-t-il indiqué, le temps de réflexion que s'était accordé le Gouvernement pour fixer les modalités de cet abandon.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a ensuite évoqué un autre problème délicat à résoudre : l'adaptation de la filière de construction de réacteurs et la situation de Framatome, dont le plan de charge ne sera pas suffisant pour être en mesure, en 2010, de construire à nouveau des centrales sur le territoire français. " Framatome n'est pas pour autant une entreprise en danger " a-t-il déclaré, dans la mesure où elle dispose de très importants moyens financiers et de l'atout technologique accumulé depuis de nombreuses années. Il a jugé que la stratégie et le devenir de l'entreprise restaient cependant posés pour l'avenir, les pouvoirs publics ayant notamment pris acte du fragile équilibre de son actionnariat. Il a souhaité qu'une stratégie industrielle de long terme soit clairement définie pour l'entreprise, qui préserve son savoir-faire dans le domaine nucléaire et valorise ses compétences technologiques.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a ensuite souligné que le maintien d'une filière nucléaire était conditionné par une politique en matière de sûreté nucléaire irréprochable, efficace et transparente et que des améliorations étaient toujours possibles en la matière. Après avoir indiqué que la France restait très préoccupée par la sûreté des installations nucléaires dans les pays de l'Est, il a déclaré que le Gouvernement était déterminé à poursuivre son

action en faveur de l'amélioration du niveau de sûreté de ces dernières.

S'agissant du gaz, le ministre a souligné la très bonne compétitivité de la filière utilisant le cycle combiné au gaz, dont la fourchette des coûts était cependant beaucoup plus ouverte que pour le nucléaire, et qui pourrait concurrencer le nucléaire en semi-base (pour les unités de production fonctionnant quelques mois dans l'année). Il en a conclu qu'on ne pouvait exclure l'hypothèse selon laquelle le choix serait plus ouvert qu'aujourd'hui en 2010-2020 entre la filière nucléaire et la filière gaz pour la production d'électricité centralisée, notamment pour la semi-base.

Après avoir rappelé les conditions satisfaisantes dans lesquelles la directive sur le marché intérieur du gaz avait été récemment adoptée, le ministre a indiqué qu'il entendait favoriser le développement de la filière gaz comme source énergétique pour la production d'électricité et pour le transport routier et les flottes captives, avec le gaz de pétrole liquéfié (GPL) et le gaz naturel véhicule (GNV).

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a ensuite évoqué le domaine de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables, souhaitant que la maîtrise de l'énergie redevenue une priorité. Il a souligné que les grandes entreprises publiques, à la demande du Gouvernement, jouaient un rôle essentiel dans ces domaines. Il a, en particulier, exposé les perspectives de développement de la cogénération, de l'énergie éolienne (dans le cadre du programme Eole-2005), de la production d'électricité à partir de bio-gaz et de bio-combustibles. La ligne directrice consiste, a-t-il précisé, à démontrer l'intérêt social et économique des sources alternatives d'énergie électrique, dans certaines conditions, en réalisant des expériences en grandeur réelle, puis en laissant jouer le marché pour démontrer la viabilité économique de ces énergies, et non pas à se fier uniquement à des mécanismes de subventions.

Le ministre a ensuite soulevé la volonté du Gouvernement de développer le véhicule au GPL et le GNV. Il a indiqué que les enjeux dans ce domaine étaient considérables et nécessitaient un investissement collectif lourd et durable, justifiant le choix par le Gouvernement d'une " stratégie de niche " de façon à éviter la dispersion des efforts : le véhicule électrique pour les trajets individuels urbains, le GPL pour les usages intensifs en site urbain et le GNV pour les transports en commun urbains.

Enfin, le ministre a évoqué les problèmes du charbon, dont les conditions d'exploitation avaient irréversiblement perdu, en France, toute viabilité économique. Après avoir rappelé la situation difficile des Charbonnages de France, il a exposé que seules des considérations d'ordre social avaient conduit les pouvoirs publics à étaler jusqu'en 2005 l'arrêt définitif de l'exploitation charbonnière en France, dans le cadre du Pacte charbonnier de 1994.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a conclu que les dossiers énergétiques s'inscrivaient dans le long terme tout en recelant un degré d'urgence imposant des décisions, pour certaines au cours des prochains mois, pour d'autres durant les prochaines années. En raison de son caractère très capitalistique, le secteur de l'énergie supposait, en effet, a-t-il précisé, non seulement des prévisions à long terme, mais impliquait des décisions à court terme ayant des répercussions majeures sur le long terme. Il a estimé que ceci nécessitait une conduite et une mise en œuvre de la politique aussi consensuelle que possible, ce qui expliquait qu'il prêterait la plus grande attention aux avis et aux suggestions que la représentation nationale voudrait bien formuler.

Le ministre a enfin souhaité que le secteur de l'énergie participe pleinement à l'effort national pour l'emploi et que les entreprises publiques, en particulier EDF et Gaz de France (GDF), soient solidaires vis-à-vis de l'emploi des jeunes.

Evoquant l'importance de la recherche entreprise par la France dans le secteur nucléaire, en particulier concernant l'aval du cycle, **M. Henri Revol, rapporteur**, s'est interrogé sur la précipitation ayant conduit le Gouvernement à annoncer l'abandon de Superphénix, au risque de priver ainsi la France des nécessaires moyens de recherche pour que, d'ici 2010, le Parlement soit en mesure d'adopter les décisions complémentaires concernant le sort des déchets radioactifs à long terme. Il a craint qu'en dépit de la décision récente des autorités de sûreté relative au fonctionnement du réacteur Phénix, les délais nécessaires à la mise en œuvre des recherches mettent les résultats de ces dernières hors de portée d'ici 2006.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a estimé que si la décision de mettre en œuvre un réacteur de recherche et de faire fonctionner, à cet effet, Superphénix comme un sous-générateur avait du sens, on pouvait cependant s'interroger sur la nécessité de recourir à une entité d'une telle importance. Il a souligné que l'arrêt de Superphénix, qui ne pourrait être que très progressif, ne devrait pas entraver les travaux de recherche prévus par la loi. Il a jugé que la rapide mise en fonctionnement à pleine puissance de Phénix pendant six à huit mois permettrait de déterminer les besoins futurs et que des résultats pourraient être obtenus assez rapidement. Il a également rappelé l'existence d'autres voies, tel le " Rubiatron ".

Après avoir relevé que le Gouvernement se donnait le temps de mûrir sa décision concernant Superphénix et de rendre compatibles les problèmes techniques, psychologiques et éventuellement politiques suscités par ce dossier, **M. Jacques Valade, président**, a souligné l'absolue nécessité de poursuivre les recherches en ce domaine de façon à ce que l'industrie nucléaire française maintienne sa place dans le monde. Il a déclaré qu'il serait satisfait sur le plan scientifique s'il pouvait être assuré qu'après Phénix, la mise en fonctionnement d'un nouveau réacteur

permettrait de poursuivre les recherches sur les neutrons rapides.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a répondu que le Gouvernement n'avait aucune raison de renoncer à ces recherches et que la France ne devait pas perdre son avance en ce domaine dans la mesure où, comme l'avait exprimé le professeur Charpak, le nucléaire reviendrait inévitablement sur le devant de la scène, même si les raisons ayant suscité les espoirs mis en Superphénix n'existaient plus.

M. Jacques Valade, président, a souhaité que le Gouvernement exprime clairement ce point de vue.

Evoquant l'adhésion quasi-unanime tant des habitants que des élus du département de la Meuse au projet d'implantation d'un laboratoire de recherche souterrain, **M. Rémi Herment** a déploré le temps perdu depuis l'adoption de la loi de 1990, a exprimé sa crainte que le délai subsistant d'ici 2006 pour mener les expérimentations soit trop court et s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement n'avait pas encore procédé à la contractualisation avec le département sur ce sujet.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a partagé avec l'orateur le sentiment qu'il convenait de poursuivre rapidement les procédures engagées.

M. Gérard Miquel s'est interrogé sur la capacité de la France de préserver son avance technologique en restant dans des schémas théoriques, en l'absence de construction de nouvelles centrales.

En réponse, **M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, est convenu qu'il pourrait s'avérer difficile d'exporter la centrale en cours de conception par la France et par l'Allemagne en l'absence de références dans l'un de ces pays. Plutôt que d'avance technologique, il a souhaité que soit surtout maintenue la compétence technique des

équipes de façon à ce qu'elles soient prêtes à fournir les efforts nécessaires quand les besoins se feraient sentir. Il a indiqué que l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques pouvait lui faire part de sa position sur ce point.

M. Gérard Miquel a regretté que les crédits du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) soient répartis en fonction des critères datant de vingt ou trente ans et a demandé au ministre comment il envisageait de les réactualiser de façon à assurer une meilleure répartition.

M. Jean Besson a indiqué que les syndicats d'électricité souhaitaient, d'une part, que ce fonds bénéficie de crédits importants et, d'autre part, que ses différentes composantes soient unifiées de façon à ce que davantage de crédits puissent être consacrés à l'environnement, les communes demandant de plus en plus souvent l'enfouissement des lignes électriques.

En réponse, **M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a indiqué que les crédits du FACE seraient maintenus en valeur réelle en 1998 et qu'un premier pas serait franchi pour assurer un meilleur équilibre entre ces différentes composantes. Il a indiqué qu'il n'était pas hostile à des propositions plus ambitieuses sur ce point, dans le respect de l'enveloppe budgétaire allouée.

M. Jean Besson a fait état des fortes inquiétudes des organisations syndicales d'EDF et a souhaité que le Gouvernement fasse des déclarations de nature à rassurer les personnels de l'entreprise publique pour ce qui concerne leur carrière et leur retraite. A cet égard, il a évoqué les solutions adoptées pour France Télécom et s'est demandé si elles ne pourraient être envisagées pour EDF.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a indiqué que dans le cadre de la concertation relative à la transposition de la directive " électricité ", M. Christian Pierret, secrétaire

d'Etat à l'industrie, donnerait aux syndicats tous les apaisements demandés.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Claude Mandil, Directeur général de l'énergie et des matières premières au Secrétariat d'Etat à l'industrie.**

Dans un exposé liminaire, **M. Claude Mandil** a précisé que sa longue carrière au ministère de l'industrie en tant que directeur général de l'énergie et des matières premières - au cours de laquelle il avait connu huit ministres de l'industrie et six premiers ministres - lui avait permis de constater la continuité de la politique énergétique de la France. Il a rappelé que l'adhésion récente de la France à l'Agence internationale de l'énergie (AIE), d'obédience plutôt libérale, n'était pas contradictoire avec l'opinion partagée par les gouvernements successifs selon laquelle une politique publique de l'énergie est légitime. **M. Claude Mandil** a alors estimé que trois objectifs fondamentaux rendaient nécessaire l'action de l'Etat.

En premier lieu, la nécessité absolue d'assurer la continuité de la fourniture d'énergie à tous les citoyens et acteurs économiques impose à l'Etat de garantir la sécurité des approvisionnements à long terme de la France. Le Directeur général de l'énergie et des matières premières a observé que même ses collègues les plus libéraux de l'OCDE reconnaissaient que le marché ne pouvait à lui seul atteindre cet objectif. En second lieu, la politique énergétique doit veiller à préserver la compétitivité de l'économie française en assurant l'approvisionnement en énergie au moindre coût. Enfin, à ces deux objectifs, s'est greffée plus récemment une nouvelle orientation imposée par l'opinion publique et tendant à protéger l'environnement.

M. Claude Mandil a ensuite indiqué que pour atteindre ces objectifs, une politique énergétique forte avait été impulsée dès 1973 par le Gouvernement de M. Pierre Messmer, à l'époque où les approvisionnements

énergétiques de la France dépendaient à 70 % des importations de pétrole (dont 70 % en provenance du Moyen-Orient) et où le taux d'indépendance énergétique n'était que de 22 %. Il a rappelé que trois types d'actions avaient été entreprises : le lancement d'un programme électro-nucléaire, une politique rigoureuse de maîtrise de l'énergie par l'intermédiaire de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie (AFME) et une action diplomatique soutenue tendant à entretenir de bonnes relations avec des pays fournisseurs d'énergie. **M. Claude Mandil** a plaidé à cet égard pour le maintien de relations étroites entre le ministre chargé de l'industrie et le ministre des affaires étrangères ainsi qu'entre leurs services respectifs.

Il a observé que cette politique avait obtenu des résultats remarquables en rappelant que le taux de dépendance à l'égard du pétrole avait été ramené à 40 % aujourd'hui, bien que le pétrole reste la première des énergies primaires consommées, le nucléaire atteignant 33 % du bilan énergétique national, le gaz 13 % et le charbon 6 %. Il a indiqué, en outre, que la diversité des sources d'approvisionnement s'était accrue tant pour le pétrole, que nous n'importons plus que pour moitié des pays du Moyen-Orient, que pour le gaz, dont nos approvisionnements dépendent de quatre pays (Pays-Bas, Norvège, Russie, Algérie), contre un seul en 1973. Il a enfin indiqué que les mécanismes de marché avaient été mis en œuvre à chaque fois que cela s'était avéré possible ; c'est ainsi que le libre jeu du marché s'exerçait tant pour les approvisionnements en charbon, qui sont effectués au cours mondial, que sur le marché de la distribution du pétrole, dont les prix ne sont plus fixés par les pouvoirs publics.

S'agissant du nucléaire, **M. Claude Mandil** s'est appuyé sur l'édition 1997 de l'étude effectuée périodiquement sur les coûts de référence de la production électrique (étude menée par un groupe animé par la direction du gaz, de l'électricité et du charbon, comprenant un certain nombre d'experts indépendants) pour affirmer que la filière nucléaire demeurait la filière de production d'élec-

tricité la plus compétitive pour la production en “ base ” - c'est-à-dire pour des centrales fonctionnant toute l'année (8.000 heures par an) qui fournissent l'essentiel de notre électricité - même si l'écart de coût de production entre les centrales nucléaires, les centrales à charbon et les turbines à gaz a eu tendance à se contracter depuis 1994. En revanche, le cycle combiné au gaz ressort comme le moyen de production le plus compétitif en “ semi-base ”, c'est-à-dire pour des durées d'utilisation annuelles moyennes (5.000 heures par an).

M. Claude Mandil a ajouté que cette étude fournissait des indications précieuses pour fonder les choix de politique énergétique, même si la situation actuelle de surcapacité de la production électrique dispensait la France de prendre des décisions avant cinq ou dix ans. Il a précisé que si le coût de l'énergie nucléaire intégrait les coûts liés aux “ externalités ” telles que le démantèlement des centrales, le retraitement du combustible ou la gestion des déchets, le calcul du coût de l'énergie produite par des sources fossiles n'incluait pas le coût lié aux émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, **M. Claude Mandil** a indiqué que les choix opérés pour atteindre les deux premiers objectifs de la politique énergétique (développement du gaz et politique électronucléaire) s'étaient révélés excellents pour le troisième, puisque la France avait vu ses rejets de dioxyde de soufre et de dioxyde de carbone considérablement réduits. Il s'est, en outre, déclaré satisfait de la sécurité des installations nucléaires et heureux de disposer de la loi du 30 décembre 1991 pour régler le problème de la gestion des déchets radioactifs à vie longue. Cependant, la très forte dépendance du secteur des transports vis-à-vis du pétrole (95 %) apparaissait comme un échec de la politique énergétique. Après avoir indiqué, à la suite d'une question de **M. Jacques Valade, président**, que le transport des personnes et le transport des marchandises consommaient à parts à peu près égales l'énergie distribuée, il a estimé que le desserrement de cette dépendance dans un secteur vital

pour l'économie française constituait un enjeu fondamental pour l'avenir.

Puis, évoquant le prochain rapport du Commissariat général du Plan sur ce sujet, **M. Claude Mandil** a rapidement brossé les perspectives énergétiques mondiales des vingt prochaines années. S'agissant du pétrole, il a ainsi considéré que deux facteurs assombrissaient l'avenir : en premier lieu, la sécurité des approvisionnements de la France en pétrole pouvait se trouver compromise, à terme, si l'on tenait compte du fait que les pays de l'OPEP détiennent les trois quarts des réserves connues de pétrole ; en second lieu, la relative abondance actuelle risquait d'être de courte durée compte tenu de l'accroissement prévisible de la demande en provenance des pays en développement d'Asie du sud-est ou d'Amérique latine dans les décennies à venir. Ces raisons l'ont amené à considérer qu'on ne pouvait " baisser la garde " en ce domaine, le marché risquant d'être déficitaire dans les vingt prochaines années.

S'agissant du gaz, il a observé que le progrès technique pouvait permettre de réduire considérablement le coût du transport, actuellement très élevé en raison du procédé de liquéfaction et de " regazéification " du gaz. Ainsi, 40 à 50 % du prix du gaz hors taxe tiennent à son coût de transport alors que ce coût ne représente que 10 % du prix du pétrole. Il a ajouté que la diminution du coût du transport gazier permettrait d'envisager l'unification du marché du gaz qui, à l'heure actuelle, est divisé en trois zones, le gaz européen étant deux fois plus cher que le gaz américain, mais deux fois moins cher que le gaz japonais. Il a notamment évoqué la possibilité pour l'Europe d'accéder, à terme, aux réserves de gaz indonésiennes, argentes ou australiennes.

S'agissant de l'électricité, **M. Claude Mandil** a observé que la situation surcapacitaire que connaissait la France actuellement résultait d'erreurs de prévision : ainsi, non seulement les centrales nucléaires marchent mieux que prévu, mais leur taux de disponibilité s'est accru et leur durée de vie devrait être plus proche de

40 ans que de 25. Il a considéré que les exportations d'électricité ne pouvaient résoudre durablement ce problème de surcapacité en raison de la diminution du taux de dépendance de nos voisins européens (à l'exception de l'Italie) et de la résistance des citoyens à l'implantation de nouvelles lignes de haute tension, notamment dans les Alpes ou dans les Pyrénées. En outre, il a ajouté que le développement de la cogénération allait contribuer à prolonger l'excédent d'électricité dans les années à venir, même si la production combinée de chaleur et d'électricité risquait de se heurter rapidement à l'étroitesse du marché de la vapeur (chauffage urbain et sites industriels principalement).

M. Claude Mandil a conclu en réaffirmant que les pouvoirs publics devaient se préoccuper de laisser les choix ouverts en 2005 afin de prendre des décisions optimales lorsque le moment serait venu de remplacer les centrales nucléaires.

Puis, **M. Henri Revol, rapporteur**, s'est demandé si l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz ne privait pas l'action de l'Etat de légitimité dans la mesure où certains des objectifs poursuivis par la politique énergétique pouvaient être atteints par le libre jeu du marché. Il s'est en outre inquiété du risque que les opérateurs privés soient conduits à privilégier la rentabilité à court terme de leurs investissements aux dépens de la prise en compte de certains facteurs comme l'épuisement des ressources énergétiques fossiles ou la protection de l'environnement.

Se déclarant personnellement partisan de la dérégulation dans la mesure où elle permet de supprimer les rentes de situation pour le plus grand bénéfice des consommateurs, **M. Claude Mandil** s'est élevé contre l'argument consistant à dire que la dérégulation du marché permettait d'assurer la sécurité des approvisionnements. Evoquant l'exemple britannique, il a estimé que les opérateurs investissaient en fonction d'un temps de retour le plus court possible, ce qui avait condamné l'énergie

nucléaire en Grande-Bretagne et s'était traduit par un phénomène de " dash for gaz " (" ruée " sur le gaz). Il a ajouté que le développement de l'énergie nucléaire supposait l'existence d'un marché captif, au moins pendant vingt ans. En outre, il a considéré que la dérégulation n'encourageait pas le développement des énergies renouvelables. Rappelant que la directive sur l'ouverture du marché de l'électricité avait été définitivement adoptée par le Conseil européen et le Parlement, et devait donner lieu à transposition dans le droit national avant le 19 février 1999, tandis que le marché du gaz bénéficiait d'un délai supplémentaire d'un an, il a observé que les Gouvernements français successifs n'avaient approuvé ces deux directives que dans la mesure où elles lui semblaient compatibles avec les objectifs de la politique énergétique française.

En réponse, **M. Claude Mandil** a indiqué que les énergies renouvelables entraient pour 15 % dans le bilan énergétique de la France, en intégrant l'hydroélectricité et le bois. Evoquant l'abandon de l'expérience " Toits solaires " en Allemagne en raison de son coût très élevé, il a rappelé que son administration était favorable au développement de ces énergies à condition que ce développement s'effectue à un coût proche des conditions de marché. A cet égard, il s'est déclaré partisan de l'utilisation ponctuelle et strictement délimitée géographiquement de l'énergie photovoltaïque, par exemple dans les DOM-TOM ou dans les refuges de haute montagne. Il s'est félicité des conditions de mise en œuvre du programme " Eole 2005 " qui vise une puissance installée de 250 à 500 mégawatts (soit l'équivalent d'un tiers de la puissance fournie par une centrale nucléaire) tout en garantissant un développement au moindre coût et une rentabilité des projets. Il a, en revanche, jugé que le développement des biocarburants était loin d'être rentable.

A **M. Charles Descours** qui exprimait sa préoccupation concernant la dépendance des véhicules à l'égard du pétrole, **M. Claude Mandil** a exprimé sa confiance dans le développement du véhicule électrique et dans les possi-

bilités du gaz naturel pour les véhicules (GNV). Il a ajouté que l'avenir de ces procédés dépendait de l'industrie automobile. Il a également précisé qu'EDF était en discussion avec la SNCF pour développer le transport intermodal (combiné rail-route).

Interrogé par **M. Lucien Lanier** sur l'avenir du secteur nucléaire, il a observé que l'avance française en ce domaine et la compétitivité du coût de l'électricité d'origine nucléaire conféraient à la France une position différente de celle de la Grande-Bretagne, et que les autorités françaises s'étaient efforcées de préserver l'existence d'un marché captif lors de la négociation de la directive européenne. Sa seule inquiétude s'est portée sur l'avenir de Framatome qui, confrontée au suréquipement nucléaire de la France, doit pour sauvegarder son savoir-faire s'efforcer de développer son activité sur le marché international, notamment en Chine.

Enfin, à **M. Jacques Valade** qui s'interrogeait sur le degré de liberté pris par le politique par rapport aux éléments d'expertise techniques fournis par l'administration, et notamment par rapport à l'étude sur les coûts comparés de la production d'électricité, **M. Claude Mandil** a répondu que fort heureusement la décision appartenait légitimement au pouvoir politique. Il a indiqué qu'il n'avait depuis de nombreuses années jamais observé de hiatus entre les décisions des ministres et les conclusions techniques de ses services. Il a cependant ajouté qu'il n'était un secret pour personne que la proposition technique de son administration était de poursuivre l'exploitation de Superphénix pendant quelques années. Enfin, il s'est félicité que la situation de surcapacité actuelle de fourniture en électricité dispense la France de faire un choix immédiat sur les conditions de production de la chaîne centrale électrique.

Mercredi 14 janvier 1998 - Présidence de M. Jacques Valade, président, puis de MM. Jean Besson,

vice-président et William Chervy. - La commission d'enquête a procédé à l'**audition de M. Yannick d'Escatha, administrateur général au Commissariat à l'énergie atomique (CEA)**.

En premier lieu, **M. Yannick d'Escatha** a présenté le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), établissement public de recherche qui, depuis son repositionnement, en 1992, a abandonné toute activité industrielle ou para-industrielle, n'exerce qu'un rôle de conseil auprès du secteur productif et se consacre à la recherche nucléaire : son rôle est de proposer aux décideurs une palette de solutions scientifiques et techniques pertinentes et très diversifiées (en étudiant, par exemple, parallèlement le retraitement du combustible irradié et son non-retraitement afin de ne pas fausser les choix proposés).

M. Yannick d'Escatha a rappelé qu'avec un effectif de 11.400 personnes et un budget de 11 milliards de francs (dont 4 milliards de ressources provenant directement de ses clients), le CEA consacrait au domaine civil les deux tiers de ses activités qui se répartissent ainsi : deux tiers pour le nucléaire proprement dit et un tiers également partagé entre la recherche fondamentale et la recherche technologique.

M. Yannick d'Escatha a ensuite défini les enjeux de l'énergie, c'est-à-dire les moyens de " franchir le mur des dizaines d'années à venir ", qui seront caractérisées par la raréfaction et la modification du coût des ressources. Le charbon étant la seule ressource disponible à très long terme, il a indiqué qu'il convenait de se tourner vers l'uranium en essayant de trouver une solution durable, c'est-à-dire en n'exploitant pas seulement sa partie fissile (1 %) mais aussi sa partie fertile (99 %) par des procédés de transformation en plutonium.

Abordant le problème du renouvellement du parc nucléaire français, il a rappelé que la centrale de Fessenheim serait démantelée en 2005 (ou au plus tard en 2015) et que les autres centrales, qui avaient été

construites au rythme de six tranches par an seraient à renouveler à une cadence rapide. En conséquence, il a jugé indispensable d'établir un plan de remplacement de ces équipements par d'autres (nucléaires ou non) qui permette d'avoir, à compter de 2010, une puissance énergétique optimisée. Il a précisé que cette optimisation serait possible si l'on avait les moyens de maîtriser les caractéristiques du marché de l'énergie à l'horizon 2010, (importance des économies d'énergie, des énergies renouvelables, bénéfique venant des potentialités du gaz...) et surtout si l'on prenait soin de préserver la possibilité d'un recours à l'énergie nucléaire, d'autant plus utile que la lutte contre l'effet de serre serait indispensable.

Enfin, **M. Yannick d'Escatha** a précisé que le rôle du CEA dans un tel contexte était de permettre de maintenir l'option nucléaire ouverte afin qu'en 2010 les décideurs puissent y avoir recours, ce qui supposait de prendre des décisions à très court terme. Il a ainsi défini les fonctions essentielles du CEA : apporter des solutions pluralistes aux décideurs et donner de la flexibilité, c'est-à-dire offrir à la fois un registre de possibilités techniques et un moyen de combiner celles-ci dans le temps, en utilisant certaines d'entre elles à court terme et les autres à plus long terme.

Evoquant enfin la perspective des cinquante à soixante-dix prochaines années, **M. Yannick d'Escatha** a souhaité développer sept thèmes.

Concernant en premier lieu les réacteurs, **M. Yannick d'Escatha, administrateur général au Commissariat à l'énergie atomique**, a jugé indispensable de mettre en œuvre une deuxième génération de réacteurs à eau pressurisée (EPR) encore plus sûrs et plus performants, en développant le projet EPR en coopération avec l'Allemagne, afin de le valider avant 2010 pour montrer au public que cette deuxième génération est disponible et répond aux attentes. De plus, il a estimé qu'il convenait de maintenir la recherche sur les réacteurs à neutrons rapides car ceux-ci ont des propriétés physiques très intéressantes qui permettent notamment de brûler l'ensemble

de l'uranium et de se débarrasser d'une partie des déchets à vie longue. Par ailleurs, il a mis l'accent sur le besoin de maintenir les filières à haute température et la filière des réacteurs à eau bouillante, et sur la nécessité d'ouvrir le champ des réacteurs hybrides.

S'agissant des combustibles, **M. Yannick d'Escatha** a évoqué les progrès à réaliser dans les domaines de l'extraction, de la sûreté et de l'enrichissement (le procédé de la diffusion gazeux devant être obsolète en 2010, l'enrichissement se ferait alors par laser -procédé Silva- et par ultra centrifugation). Il a souligné la nécessité d'améliorer le combustible MOX pour qu'il atteigne les performances de l'uranium et rappelé qu'à l'issue de trois périodes de recyclage du combustible MOX (soit près de quarante ans), les données scientifiques et économiques du problème auraient considérablement évolué.

S'agissant des déchets et après avoir indiqué qu'à la fin du processus de production d'énergie nucléaire, il restait 96 % d'uranium recyclable, 1 % de plutonium et 3 % de déchets inutiles, **M. Yannick d'Escatha, administrateur général au Commissariat à l'énergie atomique**, a rappelé que le retraitement avait pour but de recycler mais aussi traiter et de conditionner les déchets.

Il a estimé que le véritable problème était celui que posaient les déchets à vie longue, qui représentent dix grammes par habitant et par an, soit trois mille mètres cubes en l'an 2000.

Évoquant le premier axe de la loi du 30 décembre 1991, il a précisé que le rôle du CEA était d'étudier la séparation poussée des éléments et la transmutation (programmes SPIN et CAPRA).

Concernant le démantèlement, **M. Yannick d'Escatha** a mis en valeur la nécessité de prouver que la technique de démantèlement était maîtrisée jusqu'au niveau 3, c'est-à-dire le " retour à l'herbe " ; ainsi la centrale de Brennilis doit, a-t-il estimé, absolument parvenir du stade 2 au stade 3. Il a indiqué que le CEA mettait en

œuvre un important programme d'assainissement des centres civils et qu'il y consacrerait 20 milliards de francs.

S'agissant des recherches en sûreté, **M. Yannick d'Escatha** après avoir rappelé que " la sûreté doit croître, sinon elle n'est pas ", a fait part du caractère gravement préoccupant des problèmes de sûreté dans les centrales des pays de l'Est.

Il a ensuite présenté les projets du CEA en matière de radiobiologie, radioprotection et médecine nucléaire et insisté sur la nécessité d'étudier les effets des rayonnements sur la santé, sur les cellules et sur l'acide désoxyribonucléique (ADN), afin de valider aux yeux du public les normes établissant les limites des doses acceptables.

Abordant enfin la fusion thermonucléaire contrôlée, **M. Yannick d'Escatha** a évoqué le potentiel prometteur de cette technique mais aussi les difficultés physiques de sa mise en œuvre : lorsque sa faisabilité scientifique sera prouvée, il sera nécessaire d'étudier sa faisabilité technique puis industrielle. Il a estimé que même si ces études ne pourraient donner de résultat qu'au cours de la deuxième moitié du XXI^e siècle, il était indispensable de les mener, au niveau européen et mondial notamment dans le cadre du programme International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER).

En conclusion, **M. Yannick d'Escatha** a indiqué que la recherche nucléaire devait intégrer la recherche fondamentale, la recherche appliquée et le transfert à l'industrie, et précisé que le CEA effectuait 15 % de la recherche civile en France. Dans le domaine de la recherche fondamentale, il a mis en lumière l'importance des études relatives aux matériaux, à leur disponibilité, à leur valeur économique et à leur sûreté, indiquant qu'il fallait " faire du matériau intelligent ". De même, dans le champ de la biologie moléculaire et cellulaire, il a montré que, compte tenu des limites de l'épidémiologie, il était indispensable de revenir à l'étude des mécanismes élémentaires de lésion et de réparation de l'ADN.

M. Yannick d'Escatha, administrateur général au Commissariat à l'énergie atomique, a fait ressortir la nécessité d'une part, d'élever le niveau de la recherche fondamentale afin de pouvoir communiquer avec les experts internationaux et, d'autre part, de ne pas négliger la recherche appliquée et le transfert des nouvelles technologies à l'industrie, notamment aux petites et moyennes entreprises.

Enfin, **M. Yannick d'Escatha** a rappelé la collaboration du CEA avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), les universités et son ouverture vers le reste du monde, conséquence de la mondialisation du secteur nucléaire.

Il a mis en lumière la prise de conscience de la nécessité de transparence et indiqué que le CEA souhaitait mener une opération " portes ouvertes " permanente.

M. Henri Revol, rapporteur, a évoqué le problème de la gestion des déchets radioactifs à vie longue et mis en avant l'intérêt que présente la transmutation. Il a reconnu que le CEA avait progressé dans ce domaine en mettant en œuvre les programmes SPIN (Séparation-Incinération) et CAPRA (Consommation Accrue de Plutonium dans les Réacteurs rapides), mais a regretté que la décision d'arrêter Superphénix mette en péril les expérimentations de transmutation, puisque la physique du cœur du réacteur Phénix qui supporte, semble-t-il, mal l'introduction d'éléments expérimentaux, empêcherait peut-être de substituer ce réacteur à Superphénix.

Il a trouvé intéressante la voie des réacteurs hybrides de M. Carlo Rubbia car elle permet à la fois la production d'énergie et la réduction des déchets nucléaires à vie longue.

Il a tempéré l'inquiétude manifestée par le CEA à l'égard des centrales des pays de l'Est en prenant l'exemple de celle de Kozloduy, en Bulgarie, qui a redé-

marré, sans dommage semble-t-il, malgré les réticences des techniciens français.

M. Yannick d'Escatha a précisé que le CEA avait, entre 1991 et 1998, doublé les moyens mis en œuvre pour explorer les trois axes de la loi de 1991 : aujourd'hui plus de 600 personnes y travaillent et 800 millions de francs y sont consacrés chaque année. Il a indiqué que les neutrons rapides avaient un rôle essentiel à jouer et que la France ne devait pas perdre son avance technologique : c'est pourquoi le CEA avait transféré les programmes d'irradiation dans le réacteur Phénix, ceux-ci devant fonctionner jusqu'en 2004 pour obtenir des résultats en 2006. Il a fait valoir que le réacteur Jules Horowitz prendrait le relais à Cadarache en 2005 pour une cinquantaine d'année.

Il a confirmé tout à la fois l'intérêt des réacteurs hybrides et les difficultés techniques de réalisation qui supposent que les pays européens se mobilisent ensemble et, compte tenu de la diversité des projets, parviennent à un consensus.

Évoquant les problèmes de sûreté à l'Est, il a rappelé que les réacteurs RBMK ne seraient même pas autorisés en France et que les anciens réacteurs VVER à eau pressurisée étaient bien loin de nos normes de sécurité.

En réponse à **M. Jacques Valade, président**, qui s'inquiétait de l'arrêt de Superphénix, craignant que désormais un chaînon ne manque dans la trajectoire Rhapsodie-Phénix-Superphénix-Horowitz, **M. Yannick d'Escatha** a précisé que le CEA, établissement public de recherche, n'intervenait que pour donner aux pouvoirs publics tous les éléments de choix et pour tirer les conséquences de leurs décisions. Il a précisé que les conditions techniques d'abandon du surgénérateur étaient actuellement évaluées par l'exploitant et feraient l'objet d'une déclaration.

M. André Rouvière s'est inquiété de l'augmentation en volume des déchets radioactifs consécutive au démantèlement de Superphénix et a demandé à l'orateur de préci-

ser les réalisations du CEA dans le domaine des énergies nouvelles.

M. Yannick d'Escatha, administrateur général au Commissariat à l'énergie atomique, a indiqué qu'il fallait différencier les déchets de faible et moyenne radioactivité -qui représentent 90 % du volume total et sont entreposés dans le centre de stockage de l'Aube- et les déchets à vie longue -qui représentent 10 % du volume total et dont le dixième est vitrifié. Il a mis en lumière le problème que posait l'absence de réglementation pour les déchets volumineux, tels que les ferrailles, qui ont une très faible activité et envisagé la création d'une décharge nationale spécifique où ils seraient toujours suivis puisqu'il n'existe pas de seuil " de minimis ".

Dans le domaine des énergies renouvelables, il a insisté sur la volonté manifestée par le CEA de poursuivre des recherches sur l'énergie photovoltaïque, les échangeurs thermiques, les piles à combustible ou les batteries au lithium.

Abordant le problème de l'évaluation de la politique nucléaire, **M. Yannick d'Escatha** a indiqué que des bilans étaient régulièrement effectués par la Direction générale de l'énergie et des matières premières.

Il a ensuite mis en lumière la particularité des États-Unis, où la dérégulation a conduit à l'abandon des investissements lourds dans le domaine nucléaire, compte tenu de la profusion des autres ressources, mais qui désirent toutefois conserver leurs compétences en la matière en construisant des centrales à l'étranger.

Répondant enfin à **M. Lucien Lanier** qui s'interrogeait sur l'utilisation de notre surproduction d'électricité et s'inquiétait d'une éventuelle perte de nos acquis technologiques dans le domaine nucléaire, **M. Yannick d'Escatha** a indiqué qu'il convenait de faire des progrès pour les piles à combustible et le stockage d'énergie afin de rendre compétitif le véhicule électrique et que, pour maintenir les compétences technologiques françaises pendant

la " traversée du désert ", l'une des voies à développer était la recherche en coopération.

La commission d'enquête a ensuite procédé à l'audition de Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Dans un exposé liminaire, **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a tout d'abord rappelé les cinq traits dominants du contexte énergétique national et international qui déterminent les choix futurs. Evoquant en premier lieu la croissance démographique de la planète, elle a observé que les pays en développement ne pourraient, sans conséquences écologiques majeures, adopter les stratégies énergétiques suivies jusqu'à présent par les pays du Nord. Reprenant à cet égard un argument défendu par ces pays lors du Sommet de Kyoto, elle a plaidé pour le transfert de technologies économes en énergie en direction des pays en développement. En second lieu, elle a constaté que l'évolution des techniques permettait de mettre à la disposition des pays des moyens de production d'énergie plus performants et plus soucieux de l'environnement comme les turbines à gaz, les technologies utilisant l'énergie éolienne ou photovoltaïque ou les techniques de combustion du charbon.

Puis, elle a considéré en troisième lieu que le concept d'indépendance énergétique devait être reconsidéré à l'aune de données nouvelles telles que l'abondance et la diversité de localisation des ressources comme le pétrole, le gaz ou l'uranium, l'accroissement des importations d'hydrocarbures en provenance de pays non membres de l'OPEP, l'abaissement des coûts de production et de transport du gaz naturel liquéfié (GNL) et l'interconnexion croissante des réseaux en Europe. Ces évolutions l'ont amenée à récuser les prévisions qui font état d'un accroissement de la dépendance énergétique de l'Union européenne dans les vingt années à venir, en observant que ces prévisions se fondaient exclusivement sur les estimations de réserves connues.

Mme Dominique Voynet a ensuite fait valoir que l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz, la privatisation des compagnies pétrolières et la décentralisation croissante des choix en matière énergétique devaient conduire l'Etat à repenser son rôle dans ce domaine. Enfin, elle a considéré que les préoccupations environnementales de plus en plus vivaces des populations et la condamnation des impacts locaux ou planétaires de la production énergétique rendaient urgents la diversification de l'offre énergétique, le déploiement de moyens accrus en faveur de la recherche et le développement de structures concurrentielles nouvelles.

Récusant les solutions simplistes, **Mme Dominique Voynet** a estimé que les facteurs économiques et sociaux devaient prendre le pas sur les facteurs techniques dans la définition de la politique énergétique. Cinq principes lui sont apparus à cet égard emporter la conviction de tous.

En premier lieu, compte tenu de la rigidité des comportements, la maîtrise de la consommation doit constituer une priorité constante et indépendante des changements de majorité politique, même en période d'abondance de l'énergie.

En second lieu, des moyens suffisants doivent être consacrés au développement des énergies renouvelables (géothermie, éolien, hydroélectricité) qui répondent efficacement à la demande dans les sites isolés ou dans les DOM-TOM, où la production centralisée coûte cher au contribuable. Déplorant le retard français en ce domaine, **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a fait valoir que les technologies nouvelles mises en œuvre dans ce domaine constituaient un potentiel non négligeable d'exportations vers les pays en développement comme vers les pays développés.

En troisième lieu, la politique énergétique doit, sur le fondement d'évaluations rigoureuses et transparentes, encourager les structures de production, de transport et de

distribution de l'énergie ainsi que les modes de consommation qui minimisent les impacts environnementaux à court, moyen et long terme. A cet égard, **Mme Dominique Voynet** a montré son attachement aux conclusions de la mission confiée à MM. Mandil et Vesseron sur l'aval du cycle nucléaire et a renouvelé son intention de participer à l'action internationale du Gouvernement pour réduire les risques dans certaines régions du monde.

La nécessité d'une approche territoriale de la production et de la consommation d'énergie lui est apparue comme le quatrième des principes réalisant une certaine unanimité. Evoquant, à cet égard, l'impact paysager des lignes à très haute tension, elle a considéré que l'alternative consistait soit à répondre à la demande en n'importe quel point du territoire à partir de sources de production d'énergie centralisées et souvent surdimensionnées, soit à examiner les potentiels d'économies ou de diversification des sources. Elle s'est personnellement déclarée partisane du deuxième terme de l'alternative en précisant que cette analyse était désormais partagée par le président d'EDF, M. Edmond Alphandéry, pour la fourniture énergétique de la Corse. Elle a également confirmé son intention d'encourager, notamment dans les zones urbaines et pour des flottes de véhicules qui s'y prêtent, l'utilisation du GNV, du gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou de l'électricité.

Enfin, **Mme Dominique Voynet** s'est déclarée attachée à la transparence de l'information, notamment dans le domaine nucléaire, ce qui passe selon elle par l'indépendance des instances de contrôle. Elle a indiqué à cet égard avoir soumis au Premier ministre l'idée de confier à une mission parlementaire le soin de définir les grands principes à mettre en œuvre pour réorganiser l'expertise et le contrôle dans les domaines de la sûreté et de la radio-protection.

Puis, le ministre a considéré que dans un cadre de pénurie de ressources énergétiques nationales, la politique énergétique française devait, pour garantir un développe-

ment durable, s'attacher à ménager des options ouvertes pour le futur et à promouvoir des modes de consommation qui minimisent l'impact environnemental. Elle a estimé à cet égard que les économies d'énergies et la chasse aux gaspillages n'entraînaient pas nécessairement la diminution du confort et du niveau de vie des citoyens, compte tenu de la marge disponible. Quatre conditions lui sont apparues essentielles pour laisser à la France la plénitude de ses choix.

En premier lieu, déplorant la diminution constante depuis 1984 des ressources de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) consacrées à la maîtrise de l'énergie et au développement des énergies renouvelables, **Mme Dominique Voynet** a jugé nécessaire de se donner les moyens de mener une véritable politique de recherche et de développement. A titre de comparaison, elle a indiqué que l'effort budgétaire américain en ce domaine était 50 fois plus élevé que l'effort français et représentait deux fois le budget alloué au nucléaire. Elle a rappelé que de nombreuses mesures du Plan national de lutte contre l'effet de serre annoncé en novembre dernier tendaient à maîtriser l'énergie et à réduire les émissions polluantes, tout en préservant la compétitivité de l'économie et le confort des citoyens.

En deuxième lieu, il convient, selon elle, de promouvoir une démarche décentralisée qui permette aux décideurs locaux d'effectuer leurs choix en disposant d'informations subjectives et impartiales, indépendantes des grands fournisseurs d'énergie. A cet égard, elle a souligné l'utilité des schémas de services collectifs énergie et des schémas des ressources naturelles et des risques, dont on a retenu le principe lors du dernier Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT).

En troisième lieu, il importe de préserver la transparence des coûts et des tarifs. **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a cité à titre d'exemple la prise en compte des coûts de démantèlement des centrales et de gestion

des déchets dans le calcul du coût de référence de la production d'électricité d'origine nucléaire.

Enfin, elle a plaidé pour la mise en œuvre d'une politique fiscale adaptée, intégrant les priorités environnementales et politiques, c'est-à-dire encourageant l'utilisation des carburants propres.

Concluant son propos, elle a insisté sur la nécessité d'une politique énergétique ambitieuse et stable dans la durée, intégrant les critères environnementaux et préservant les finances publiques.

M. Henri Revol, rapporteur, a alors déclaré partager la conviction du ministre sur la nécessité de maîtriser la consommation d'énergie, et notamment celle de pétrole dans un contexte de relative abondance, mais de prochaine pénurie. Il a cependant souhaité savoir pourquoi le budget de l'industrie pour 1998 ne traduisait pas cette priorité par une augmentation des ressources allouées à l'ADEME. Il s'est par ailleurs inscrit en faux contre l'idée selon laquelle le développement de nouvelles technologies dans le domaine des énergies renouvelables permettrait d'ouvrir des marchés à l'international. Puis il a estimé, à l'opposé de Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, que le secteur nucléaire était celui qui lui apparaissait fournir le plus de garanties en matière de transparence de l'information, de publicité des procédures et de sécurité. Il a alors interrogé le ministre sur l'opportunité de fermer Superphénix alors que la prolongation de son exploitation à titre expérimental pendant deux ou trois ans aurait permis à la France d'achever ses recherches en matière de transmutation dans la perspective de 2006, conformément à la loi du 30 décembre 1991. Evoquant la nocivité des déchets chimiques, il s'est enfin demandé si la " diabolisation " du nucléaire n'était pas disproportionnée.

S'appuyant sur les conclusions du récent rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la situation et les perspectives de l'industrie automobile en

France et en Europe, **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a indiqué que si l'automobile restait indispensable en zone rurale, les villes lui avaient consacré une place démesurée qu'il était désormais difficile de reconquérir. Elle a cependant ajouté que le programme " Auto-oil " avait pour objet de réduire les émissions de gaz polluants et précisé que le Gouvernement avait annoncé sa volonté d'accroître la part du rail pour les transports sur longue distance, notamment pour le fret. S'agissant des ressources de l'ADEME, elle a indiqué que les réserves considérables de l'agence l'avaient incitée à proposer une redéfinition de ses missions plutôt qu'une augmentation de ses crédits, mais qu'une montée en charge s'imposerait en 1999 pour rééquilibrer le budget de l'ADEME par rapport à ceux d'EDF ou du Commissariat à l'énergie atomique (CEA).

Puis, indiquant que les chercheurs du secteur nucléaire ne pouvaient être juges et parties, **Mme Dominique Voynet** a de nouveau estimé que l'industrie nucléaire ne donnait pas toutes les garanties de transparence et a considéré que la mise en place de l'échelle INES (International Nuclear Event Scale) sur les accidents nucléaires avait connu des retards. S'agissant de l'aval du cycle, elle a considéré que les trois voies ouvertes par la loi de 1991 pour gérer les déchets radioactifs à vie longue n'étaient pas exclusives l'une de l'autre, et a déploré la faiblesse des moyens consacrés à la recherche en matière d'entreposage en sub-surface. Elle s'est, en outre, étonnée de l'empressement mis à développer les laboratoires souterrains pour l'enfouissement en couche géologique profonde, en indiquant que leur utilisation était hautement improbable avant 2050, après le démantèlement du parc de centrales actuel. Enfin, elle a considéré que Superphénix n'était pas l'outil le plus approprié pour conduire les recherches sur la transmutation, compte tenu de sa taille et de son coût de fonctionnement excessifs. Elle a constaté a contrario que Phénix avait une taille expéri-

mentale mais a souhaité que la dernière tranche de travaux pour assurer sa sécurité soit entreprise avant tout redémarrage, et non après, comme la direction de la sûreté de l'industrie nucléaire (DSIN) le suggérait.

M. Charles Descours a également déploré la place trop importante octroyée aux transports automobiles. Estimant en revanche que l'industrie nucléaire continuait à pâtir du " syndrome Hiroshima ", il a observé que l'énergie nucléaire était une énergie non polluante. Enfin, il a souhaité obtenir des informations sur le schéma de démantèlement des centrales envisagé par le Gouvernement.

Rappelant l'impact catastrophique de l'accident de Tchernobyl et évoquant un rapport de l'IPSN (Institut de protection et de sûreté nucléaire) suggérant que des études épidémiologiques soient menées dans le Jura et en Corse, **Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement**, a indiqué que le problème de la gestion des déchets n'était résolu ni techniquement, ni financièrement et que le sort de très grandes quantités de déchets (déchets faiblement radioactifs, déchets de démantèlement) n'était pas réglé. Elle s'est par ailleurs déclarée préoccupée par l'avenir proche qui verrait les finances publiques sollicitées dans un même temps, non seulement pour renouveler le parc de centrales (quel que soit le choix opéré), mais aussi pour assurer le démantèlement des centrales anciennes et pour financer la gestion des déchets. Elle a rappelé en outre que le développement des lignes électriques à très haute tension se heurtait à des résistances fortes de la part des populations concernées. Enfin, plusieurs incidents récents l'ont incitée à exprimer sa crainte que la vigilance se soit relâchée en matière de sécurité des installations nucléaires.

A **Mme Anne Heinis** qui regrettait l'absence de débat avec les élus locaux lors de la visite du ministre à la centrale de Flamanville, **Mme Dominique Voynet** a répondu qu'elle avait elle-même déploré les problèmes liés

au déroulement de cette visite qu'elle a estimé indépendants de sa volonté.

La commission d'enquête a enfin procédé à l'**audition de M. Jean-Pierre Clapin, membre du Conseil économique et social**, auteur du rapport sur " L'effet de serre et la prospective industrielle française ".

M. Jean-Pierre Clapin, membre du Conseil économique et social, a rappelé que, si l'on connaissait depuis un siècle, notamment grâce aux travaux de Svante Arrhénius, les mécanismes de l'effet de serre, on avait depuis moins longtemps la quasi-certitude des conséquences de l'activité humaine sur l'accroissement de la concentration des gaz à effet de serre. Il a indiqué qu'il convenait en tout état de cause d'appliquer le principe de précaution pour éviter d'éventuelles conséquences graves du réchauffement de la planète (poussées migratoires dues à la désertification, recrudescence d'infections telles que le choléra ou le paludisme, hausse du niveau de la mer noyant 17 % du Bangladesh et 6 % des Pays-Bas...).

Il a précisé que compte tenu de la durée de vie du gaz carbonique dans l'atmosphère, ce que nous produisons aujourd'hui ne serait effacé que dans un siècle.

Rappelant que de telles inquiétudes avaient, au niveau mondial, conduit au Sommet de Rio, en 1992, à la réunion de Berlin, en 1995, et tout récemment au sommet de Kyoto, il a exprimé sa déception quant aux résultats de ce dernier : en effet, la France est pénalisée car sa situation en termes d'émissions de gaz à effet de serre est trop " vertueuse ", le choix de l'énergie nucléaire ayant permis de les diminuer de 26,5 % dès les années quatre-vingt. Ainsi quand un Français produit une tonne de CO², un Allemand en produit près de deux tonnes et un Américain plus de trois tonnes.

Il a jugé indispensable, à l'issue du sommet de Kyoto, le maintien de la solidarité européenne établie à Rio.

Rappelant que le Conseil des ministres de l'Union européenne avait, en 1997, fixé à 10 % le taux de réduction

de CO² à obtenir en 2010, les objectifs étant différenciés par pays européen (celui de la France était égal à zéro, compte tenu de son avance), il a estimé que le taux de réduction de 8 %, pour l'Europe en général, fixé à Kyoto, serait dommageable à la France s'il était appliqué sans différenciation selon les pays.

Il a regretté que les États-Unis aient consenti peu d'efforts à Kyoto et fait admettre le principe des accords négociés qui n'avaient pas l'aval de l'Europe. Il a également déploré que la Chine, l'Inde et le Brésil -qui seront bientôt les trois plus importants producteurs de gaz carbonique- ne soient pas partie à l'accord de Kyoto. Il a évoqué le risque que la Chine, par exemple, ne diminue ses émissions de gaz à effet de serre qu'en contrepartie d'aides consenties par les pays développés ou bien que les États-Unis échangent des services tels que la destruction d'ogives nucléaires russes contre des droits à polluer.

Il s'est demandé à quel pays serait attribuée la pollution émise par un camion d'un pays étranger roulant sur un territoire national.

Il a estimé que la France serait défavorisée par rapport à l'Allemagne, ou à la Grande-Bretagne, qui, étant des pays relativement " pollueurs ", pourront plus facilement réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

Il a regretté que certaines mesures soient trop imprécises (la pollution doit-elle être rapportée au produit intérieur brut (PIB) ou au nombre d'habitants...) et qu'un système mondial soit très difficile à mettre en œuvre.

M. Henri Revol, rapporteur, évoquant le sommet de Kyoto, s'est inquiété de l'éventuelle dérive commerciale des permis d'émission et de la restriction aux seuls pays développés des possibilités de " mise en œuvre conjointe " des réductions d'émission de gaz à effet de serre. Il a évoqué la proposition brésilienne d'élargissement progressif de l'Annexe I de la convention de Rio aux pays du Tiers Monde, au fur et à mesure de leur développement.

M. Jean-Pierre Clapin a souligné que, si tous les efforts étaient louables, ils avaient tous un coût, et qu'il était très difficile d'appliquer une politique privilégiant l'écologie puisqu'elle supposait un renoncement à une partie de la croissance économique : le choix entre l'exemplarité et l'égoïsme ne s'appuie pas sur des considérations techniques et ces problèmes devront être traités à un niveau supérieur à celui des États, a-t-il estimé.

Il a confirmé que le marché des droits à polluer pouvait s'avérer dangereux et qu'il faudrait au moins, si une puissance aidait un autre pays à réduire ses gaz à effet de serre, que cette réduction soit attribuée à chacun des deux pays en fonction des efforts réalisés socialement, techniquement ou économiquement. Il a mis en lumière l'obligation pour chaque pays de prouver sa bonne foi et de ne pas se contenter d'acheter des droits à polluer.

A **M. Henri Revol** qui l'interrogeait sur l'état de la recherche en matière d'effet de serre, **M. Jean-Pierre Clapin, membre du Conseil économique et social**, a indiqué que la communauté scientifique était de plus en plus convaincue de la corrélation entre l'activité humaine et l'accroissement de l'effet de serre et qu'il était donc préférable d'appliquer le principe de précaution. Il a considéré qu'en tout état de cause utiliser avec intelligence notre énergie ne pouvait être un mauvais choix.

En réponse à **Mme Anne Heinis**, **M. Jean-Pierre Clapin** a confirmé que la mise en œuvre des droits à polluer était très complexe puisque cela supposait d'attribuer des droits à chaque pays, d'organiser un marché où ces droits seraient négociés et de contrôler des transactions entre les pays en tenant compte des soldes.

M. William Chervy, rappelant que l'Institut français de l'environnement venait de publier une étude indiquant que les taxes sur la pollution avaient doublé en dix ans, s'est interrogé sur l'efficacité et les conséquences économiques d'éventuelles nouvelles éco-taxes.

M. Jean-Pierre Clapin, membre du Conseil économique et social, a répondu qu'une éco-taxe ne serait envisageable que si elle était appliquée à tous les pays membres de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) ; il a précisé que la participation des activités humaines dans le cycle du carbone était de 3 %, mais que ce faible pourcentage suffisait à déséquilibrer le système.

Enfin, il a estimé nécessaire de poursuivre des études sur la rentabilité des biocarburants.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CONSÉ- QUENCES DE LA DÉCISION DE RÉDUIRE À TRENTE-CINQ HEURES LA DURÉE HEBDOMA- DAIRE DU TRAVAIL

Mercredi 7 janvier 1998 - Présidence de M. Alain Gournac, président, puis de M. Paul Girod, vice-président.
La commission d'enquête chargée d'étudier les conséquences de la décision de réduire à 35 heures la durée hebdomadaire du travail a tout d'abord, sur proposition de son bureau, fixé son calendrier de travail de telle sorte que le rapport puisse être publié, sans préjudice des dispositions du deuxième alinéa du IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, avant l'examen par la commission des affaires sociales du projet de loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail. Elle a aussi adopté le protocole de publicité des auditions suivant : publication d'un compte rendu au bulletin des commissions et sur Minitel et Internet annexe du procès verbal intégral au rapport et, ponctuellement, ouverture des auditions à la presse et enregistrements audiovisuels.

Puis la commission d'enquête a procédé à l'audition de **M. Raymond Soubie, président d'Altédia.**

M. Raymond Soubie a, en introduction de son propos, souhaité rappeler que l'idée du projet de loi sur les 35 heures était née de trois sortes de considérations, l'une, économique, visant à réduire le chômage, l'autre, sociale, consistant à promouvoir le progrès social, la troisième, « aristotélicienne », correspondant au raisonnement selon lequel la réduction du temps de travail étant inéluctable, il convenait de l'organiser aussitôt.

Il a précisé que l'argument d'ordre économique était simultanément fondé sur les possibilités offertes, par la réduction du temps de travail, pour créer des emplois et sur l'inefficacité de toutes les autres politiques antérieurement menées.

Il a alors indiqué qu'il existait chez les économistes deux courants face à ces propositions, le premier, majoritaire selon lui, regroupant les sceptiques, inquiets de l'effet des 35 heures sur les coûts supportés par les entreprises, le second réunissant ceux qui croyaient au succès de la mesure.

Il a toutefois fait observer que l'optimisme de ces derniers était dans la plupart des cas subordonné à de très strictes conditions. Il a illustré son propos en citant les travaux de l'Observatoire français des conjonctures économiques, l'OFCE, qui, s'ils pronostiquaient la création de 700.000 emplois en cinq ans du fait de la mesure, posaient comme conditions à ce résultat la pleine utilisation des capacités de production et une modération salariale prolongée.

S'interrogeant alors sur la capacité du corps social à accepter ces conditions, il a donné à cette question une réponse négative, faisant valoir que l'expérience semblait démontrer que les partenaires syndicaux n'y étaient pas prêts.

Après avoir indiqué que la baisse séculaire de la durée du travail ne s'était pas accompagnée de créations d'emplois, **M. Raymond Soubie** a précisé que pour évaluer les tendances récentes de la durée du travail, il fallait se référer moins à la durée hebdomadaire du travail qu'à sa durée annuelle et, mieux encore, à sa durée au cours de la vie des individus. Il a rappelé que ces dernières références conduisaient à des appréciations très nuancées sur le diagnostic couramment énoncé selon lequel la durée du travail n'aurait pas connu de réduction ces dernières années.

Ayant contesté que la France ait essayé toutes les politiques de l'emploi, remarquant de grandes similitudes entre les différents dispositifs mis en œuvre depuis quinze ans, il a souligné que les pays qui avaient réussi à endiguer le chômage y étaient parvenus en créant beaucoup d'emplois grâce au développement de nouvelles activités. Citant l'exemple des promotions des grandes universités américaines dont la quasi-totalité des étudiants indiquait souhaiter créer leurs propres entreprises, il a insisté sur l'aspect culturel du problème du sous-emploi.

M. Raymond Soubie a alors abordé quelques-unes des questions posées par la réduction du temps de travail comme méthode de réduction du chômage.

Il a d'abord indiqué que ses effets seraient asymétriques, le cas des grandes entreprises industrielles devant être distingué de celui des petites et moyennes entreprises qui éprouveraient, elles, les plus grandes difficultés d'adaptation au dispositif proposé.

Il a ensuite observé que l'approche par la durée du travail appartenait, pour beaucoup d'entreprises, plus au passé qu'à l'avenir dans lequel le « concept de mission » prendrait de plus en plus le pas sur le temps passé sur le lieu de travail.

Il a enfin considéré que la loi n'était pas l'instrument le plus adapté pour aboutir avec succès à la réduction du temps de travail. Il a, à l'appui de cette assertion, rappelé qu'il fallait distinguer entre la durée légale et la durée réelle du travail et insisté sur la nécessité de négociations d'entreprises fructueuses pour parvenir à des résultats probants. Il a alors déploré que, dans beaucoup d'entreprises, les conditions de telles négociations ne soient pas remplies en raison de la complexité des règles d'aménagement du travail et à cause de l'existence d'une donnée culturelle traduisant que, seules, les périodes de crise se révèlent propices à la négociation sur le temps de travail. Il a, incidemment, fait observer que le processus engagé par l'élaboration du projet de loi sur les 35 heures avait eu

pour effet de geler les négociations salariales qui avaient, pourtant, été programmées.

Concluant son propos, il a formé le vœu que le projet de loi soit l'occasion de promouvoir la négociation d'entreprise en particulier à travers la procédure du mandatement lorsque les syndicats font défaut.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a alors souhaité connaître l'appréciation du président d'Altédia sur les effets concrets du projet de loi sur l'emploi, son impact sur la compétitivité de l'économie française à travers ses incidences sur les coûts salariaux et l'investissement, ses conséquences sur le rythme de la croissance économique et l'existence de mesures alternatives pour améliorer le marché du travail.

En réponse, **M. Raymond Soubie** a considéré que le projet de loi susciterait sans doute des créations d'emplois, mais qui resteraient, selon lui, en nombre très limité, de l'ordre de 100.000 unités.

Pour expliquer cette prévision, il a indiqué qu'une fois la loi votée il était très probable que les entreprises qui se jugeraient en mesure de réduire la durée du travail essaieraient d'obtenir d'importantes contreparties de la part des organisations syndicales et du Gouvernement si bien que, lorsque des accords seraient conclus, ils s'accompagneraient, selon toute vraisemblance, de gains de productivité tels que les créations d'emplois seraient très réduites. Il a souligné que la modération des salaires était aujourd'hui un facteur de conflits dans les entreprises en bonne santé de sorte que le gel des salaires ne pourrait être, de façon générale, que rarement obtenu.

Il en a conclu que le nombre des accords serait ipso facto limité, qu'il y aurait quelques créations d'emplois, mais qu'il était probable qu'aucune partie, par crainte d'altérer la croissance, ne souhaiterait aller plus loin. Il a souligné que si la réduction du temps de travail pouvait être jugée de bonne foi par ses initiateurs comme une

mesure efficace, le système français de relations sociales ne lui permettrait pas de connaître le succès.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Paul Girod a d'abord souhaité savoir si l'intervenant avait été consulté à l'occasion de la préparation du projet de loi. Puis, ayant observé que l'Italie connaissait un développement du nombre des travailleurs indépendants plus rapide que celui des salariés, il s'est interrogé sur les conséquences d'une négociation décentralisée de la durée du travail sur l'égalité des situations des salariés.

M. Philippe Marini s'est demandé si l'effet sur l'emploi du dispositif projeté n'aurait pas été bien supérieur si celui-ci n'avait pas été contraignant, et s'est inquiété des conséquences sur le rôle des cadres de la multiplication actuellement constatée des contrôles portant sur la durée de leur travail.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a souligné que le maintien de la production, condition nécessaire au succès de la réduction du temps de travail, supposait une réorganisation du travail dans les entreprises. Elle a alors, ayant mis en évidence l'importance de la question du statut des heures supplémentaires, souhaité rappeler que des enquêtes récentes montraient que les organisations syndicales étaient loin d'être systématiquement défavorables à la modération salariale. Elle a enfin souhaité savoir si **M. Raymond Soubie** pouvait faire des suggestions complémentaires sur les moyens de faciliter la négociation collective dans les petites et moyennes entreprises.

M. Denis Badré s'est en premier lieu demandé si, au-delà des effets défavorables du projet de loi sur la négociation salariale, le risque n'existait pas d'un certain gel des négociations sur le temps choisi, puis s'est en second lieu interrogé sur la compatibilité du modèle proposé par la France avec la construction européenne.

M. Daniel Percheron, ayant exprimé son scepticisme sur l'absence de créations d'emplois associées à la baisse séculaire de la durée du travail, a estimé que l'opinion

publique, très ouverte à la perspective de la réduction du temps de travail, avait un rôle important à jouer pour surmonter les réticences éventuelles des partenaires sociaux. Il a regretté que les entreprises hésitent à s'engager dans la voie des 35 heures alors qu'elles ont bénéficié depuis plusieurs années d'allègements massifs de charges sociales.

M. André Jourdain s'est inquiété des obstacles mis par le projet de loi au développement du temps partiel.

M. Bernard Seillier s'est interrogé sur les conséquences du projet de loi sur le niveau du taux horaire du salaire minimum interprofessionnel de croissance, le SMIC.

En réponse aux intervenants, **M. Raymond Soubie** a indiqué qu'il avait été consulté à l'occasion de la préparation du projet de loi ; il a précisé que les différentes consultations avaient été marquées par une atmosphère commune de bonne volonté, mais qu'elles avaient aussi révélé les difficultés auxquelles se heurterait la mise en pratique des intentions.

Il a confirmé que l'accroissement du nombre des travailleurs indépendants était devenu un phénomène majeur mal appréhendé par le droit et jugé que la diversité des systèmes sociaux en Europe posait de vrais problèmes. Il a reconnu que le renvoi à la négociation décentralisée était susceptible d'accroître les disparités de situation entre salariés, mais a souligné que cette décentralisation était inéluctable.

Evoquant la question du choix d'une méthode contraignante ou incitative, il a d'abord admis que les suites données dans les branches à l'accord national récemment conclu n'avaient pas été concluantes si bien qu'un élément de contrainte avait pu apparaître nécessaire. Il a toutefois rappelé qu'une solution intermédiaire aurait dû consister à relancer les négociations puis à présenter un projet de loi qui en aurait tiré les conclusions. Il a d'ailleurs estimé que cette démarche avait semblé être celle du Premier

ministre lors de la conférence sur l'emploi, les salaires et le temps de travail. Il s'est alors demandé si, à cette occasion, ne s'était pas produite une sorte de nouvelle « journée des dupes ».

Puis, ayant remarqué qu'existaient, dans beaucoup d'entreprises, d'importantes possibilités de réorganisation et de gains de productivité, il a douté que leur exploitation se traduise par des créations d'emplois.

M. Raymond Soubie a alors déclaré partager l'opinion selon laquelle l'obligation de négocier à l'échelon des organisations syndicales fixée par le projet de loi posait problème au regard de la faible syndicalisation du monde salarial français.

Il a également considéré que la baisse lente et progressive de la durée du travail n'avait pas créé d'emplois car elle avait pu être compensée par les gains de productivité du travail.

Il a aussi évoqué l'absence de confiance des entreprises en l'avenir, regretté que le projet de loi semble revenir sur la tendance amorcée par M. Pierre Bérégovoy consistant à favoriser le travail à temps partiel, qui restait la méthode la plus efficace et la moins conflictuelle pour réduire le temps de travail, et expliqué ce changement d'orientation par les abus constatés.

Il a enfin jugé que la question du SMIC était une question centrale pour apprécier les effets du projet de loi sur les 35 heures, mais à laquelle il n'avait pas de réponse.

La commission d'enquête a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Philippe Cotis, directeur de la prévision au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.**

M. Jean-Philippe Cotis a souhaité, dans un premier temps, souligner les difficultés et les limites des prévisions quant aux effets de la réduction du temps de travail.

A cet égard, il a tout d'abord précisé que, du point de vue macro-économique, la réduction du temps de travail,

avec maintien du salaire et incitation publique, se ramenait à la combinaison de trois phénomènes : une hausse, avant toute aide publique, du coût salarial par unité produite, suivie éventuellement d'une phase de modération ; un partage du travail, à niveau de production donné, plus favorable à l'emploi ; enfin une réduction des prélèvements pesant sur le travail.

Or, les informations microéconomiques permettant de procéder, dès aujourd'hui, à une évaluation quantifiée sérieuse de ces différents éléments ne sont pas encore disponibles et ne le deviendront qu'au cours de la période intérimaire (1998-2000), lorsque les négociations entre partenaires sociaux auront pris corps. Ces informations « privées » (gains de productivité latents des entreprises, coûts de réorganisation éventuelle, capacité des partenaires sociaux à maîtriser l'évolution des rémunérations...) ne peuvent être appréhendées qu'au niveau des entreprises et varient fortement d'un secteur, d'une entreprise, voire d'un établissement à l'autre.

En outre, a-t-il déclaré, les précédents historiques dont on dispose, à savoir le passage des 40 aux 39 heures de 1982 et la mise en œuvre de la loi « de Robien », ne fournissent pas de renseignements utiles sur ces éléments ; d'une part, le passage aux 39 heures a été décidé dans un contexte macro-économique particulièrement difficile et peu transposable à la période actuelle ; il ne porte, de surcroît, que sur la période d'une heure ; d'autre part, l'expérience de la loi de Robien reste trop récente et de courte durée pour en tirer des enseignements incontestables. Il a néanmoins signalé que le ministère de l'emploi et de la solidarité était sur le point de publier un premier bilan de cette expérience, faisant apparaître des enseignements intéressants.

M. Jean-Philippe Cotis a déclaré que les économistes devaient donc se contenter pour l'instant de scénarios dont la portée restait fragile. Cette fragilité était bien illustrée selon lui par la diversité des chiffrages sur les effets induits par une réduction échelonnée de 5 % du

temps de travail avec compensation salariale, telle que présentée dans le rapport du sénateur Bernard Barbier sur les perspectives économiques à l'horizon 2002, et qui variaient de 250.000 à 620.000 emplois selon les équipes de recherche concernées (INSEE, Ecole centrale, OFCE). Il a souligné que le souci du Gouvernement de laisser se développer les négociations au cours d'une période intermédiaire trouvait en partie son origine dans la nécessité de mieux appréhender ces données de terrain qui manquaient encore aux économistes.

M. Jean-Philippe Cotis a, dans un second temps, expliqué comment l'analyse économique pouvait contribuer à mieux définir, d'une part, les conditions de réussite de la réduction du temps de travail et, d'autre part, les écueils à éviter.

S'agissant tout d'abord des conditions de réussite, il a indiqué qu'il convenait de ne pas se poser « la fausse question » du caractère bénéfique -ou non- de la réduction du temps de travail sur l'emploi. Selon lui, la théorie et l'histoire économiques sont, de ce point de vue, totalement « agnostiques ». L'expérience de l'après-guerre montrait, par exemple, que dans un contexte de forte croissance de la productivité, une baisse régulière et spontanée du temps de travail pouvait être compatible avec le plein emploi.

Pour lui, la vraie question est de savoir si une intervention publique visant à relancer le mouvement de réduction du temps de travail est de nature à stimuler l'emploi. Or, a-t-il ajouté, pour qu'une intervention publique soit fondée, il faut mettre en évidence « des défaillances du marché », puis montrer en quoi l'intervention publique peut permettre d'atténuer ces défaillances et, enfin, vérifier que cette intervention ne provoque pas d'effets pervers plus coûteux que les imperfections du marché elles-mêmes.

Concernant les défaillances des marchés, il a mis en exergue l'existence de défaillances macro-économiques du

fait de l'existence d'un important volet de chômage keynésien estimé par la direction de la prévision à près de trois points de chômage et correspondant à un « déficit » de la demande globale de près de 4 points de produit intérieur brut (PIB). Mais il a également mis en évidence des défaillances « structurelles », lesquelles concernent essentiellement selon lui le marché du travail et, notamment un coût du travail peu qualifié encore trop élevé malgré les efforts accomplis, des négociations entre partenaires sociaux trop souvent focalisées sur les seuls salaires au détriment de l'emploi, enfin, des effets d'hystérésis liés au phénomène de chômage de longue durée.

Il a précisé ce dernier concept en indiquant qu'une hausse du chômage pouvait très bien trouver son origine dans la faiblesse de la conjoncture et ne pas se résorber pour autant lorsque l'économie revenait à un taux de croissance plus normal ; cela parce que, dans l'intervalle, l'allongement de la durée du chômage avait pu entraîner une détérioration du « capital humain » des demandeurs d'emplois et une perte de contact avec le marché du travail. Il a considéré qu'un tel phénomène était peut être à l'œuvre dans notre pays et se traduisait par une « course de vitesse » entre d'un côté, la reprise économique et, de l'autre la démoralisation et la perte « d'employabilité » des chômeurs.

Dans ce contexte, la réduction du temps du travail pourrait selon lui contribuer à endiguer les effets d'hystérésis le plus tôt possible au cours de la phase de reprise et « déplacer le centre de gravité » des négociations sociales en plaçant l'emploi au cœur des discussions. Il a considéré que la réduction du temps de travail, si elle s'accompagnait d'une maîtrise adéquate des évolutions salariales, pouvait contribuer à créer les conditions d'un redémarrage de la masse salariale tirée par l'emploi.

S'agissant des écueils à éviter, **M. Jean-Philippe Cotis** a indiqué qu'ils étaient au nombre de trois.

En premier lieu, il convenait de ne pas dégrader les coûts salariaux par unité produite. Tous les résultats des simulations de modèles, qu'ils soient de facture néo-keynésienne ou néo-classique, montraient qu'en économie ouverte et en régime de changes fixes, une hausse des coûts salariaux unitaires déprimait la demande globale, même si elle stimulait dans un premier temps la consommation des ménages.

En second lieu, il convenait d'éviter le renchérissement des heures supplémentaires. En période de reprise, cela constituait un facteur de tension inflationniste qui pouvait contribuer à étouffer le redémarrage de l'activité. Le renchérissement des heures supplémentaires était selon lui particulièrement nocif pour les petites entreprises qui n'avaient pas physiquement la faculté de substituer des embauches aux anciennes heures supplémentaires (phénomène dit d'indivisibilité).

Enfin, il a indiqué qu'il convenait d'éviter les effets d'aubaine en subventionnant des créations d'emploi qui auraient existé en tout état de cause, de manière à préserver l'équilibre des finances publiques.

Ainsi, pour **M. Jean-Philippe Cotis**, l'analyse économique montrait qu'une mise en œuvre efficace de la réduction du temps de travail passait d'avantage par des incitations positives que par des contraintes, par une négociation décentralisée mais en même temps globale, portant à la fois sur les emplois et les salaires, par la prise en compte spécifique des difficultés rencontrées par les petites entreprises et enfin par des incitations « bien calibrées » limitant au maximum les effets d'aubaine.

Dans un troisième et dernier temps, **M. Jean-Philippe Cotis** a indiqué qu'à la lecture de la grille d'analyse qu'il venait d'expliquer, le projet du Gouvernement reposait, d'une part, sur une démarche incitative, et, d'autre part, sur le respect des soldes publics.

S'agissant du caractère incitatif du projet, il a précisé que les changements apportés au cadre légal et réglemen-

taire dans lequel opéraient les entreprises resteraient modérés. En effet, dans la période intérimaire (1998-2000) les changements seraient, selon lui, modestes puisqu'ils se limiteraient à un léger durcissement du régime du repos compensateur, à la « moralisation » du temps partiel et à la possibilité offerte de signer un accord même en l'absence de syndicat dans l'entreprise. En régime de « croisière », les effets contraignants ne devaient pas être surestimés dans la mesure où le surcoût associé à l'utilisation des heures supplémentaires ne dépasserait, en aucun cas, les 25 % actuels. Dans un tel contexte, les entreprises qui souhaiteraient rester à 35 heures ne subiraient qu'un surcoût modeste de l'ordre de 2,5 %.

A propos du respect de l'équilibre des finances publiques, il a indiqué que les conditions posées en termes de création nette d'emploi limiteraient nécessairement les effets d'aubaine et entraîneraient de ce fait des effets de retour favorables aux finances publiques. Il a conclu en indiquant que cette faiblesse des effets d'aubaine semblait confirmée par l'analyse des premiers accords Robien et que les projets de réduction du temps de travail mis en œuvre, longuement négociés, s'étaient traduits par une réorganisation importante, une annualisation fréquente, une implication forte des syndicats et une pause dans la progression des rémunérations.

En réponse à **M. Jean Arthuis**, rapporteur, qui l'interrogeait sur le nombre de créations d'emplois que devrait susciter le projet de loi, **M. Jean-Philippe Cotis**, directeur de la prévision, a confirmé qu'il n'y avait pas encore d'estimation définitive du dispositif tel qu'il venait d'être arrêté dans le projet de loi. Selon lui, les résultats seraient plus ou moins bons en fonction des paramètres suivants : modération salariale, coûts des efforts de réorganisation, gains de productivité. Pour que la réduction du temps de travail soit favorable à la croissance, **M. Jean-Philippe Cotis** a indiqué que les effets de compétitivité devaient l'emporter sur les effets de revenus, ce qui supposait la modération salariale et le non-renchérissement des

heures supplémentaires, l'augmentation de la masse salariale devant essentiellement résulter des créations d'emplois.

Toujours en réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui l'interrogeait sur l'impact du projet de loi sur les petites et moyennes entreprises (PME) ou sur les réseaux de petits établissements, **M. Jean-Philippe Cotis** a indiqué que les modèles économiques ne distinguaient pas en fonction de la taille des entreprises et a reconnu que, en raison du phénomène dit d'indivisibilité du facteur travail, il y avait effectivement un risque important de hausse des coûts de production pour ces entreprises, risque qui avait précisément conduit le Gouvernement à accorder un traitement spécifique aux PME dans le projet de loi.

En réponse à **M. Franck Sérusclat** qui s'interrogeait sur les raisons du succès américain en matière d'emploi et les risques de précarité, à **Mme Marie-Madeleine Dieulangard** qui évoquait l'hypothèse d'une modulation des cotisations d'assurance-chômage et à **M. André Jourdain** qui mentionnait le coût du travail peu qualifié, **M. Jean-Philippe Cotis** a tenu à préciser qu'un changement important s'était produit en France depuis le début des années 1990 quant au contenu en emplois de la croissance. Il a précisé que l'économie française commençait désormais à créer des emplois à partir de 1,5 % de croissance annuelle, contre 2,5 % au début de la décennie. Il a encore indiqué que le dosage des politiques macro-économiques (le « policy mix ») avait été particulièrement mauvais depuis le début des années 1990 avec une politique budgétaire beaucoup trop laxiste et une politique monétaire beaucoup trop restrictive. Cette erreur de politique économique ayant été corrigée, il était désormais possible de profiter d'une croissance robuste. Il a encore indiqué que les Etats-Unis avaient créé beaucoup d'emplois, quel que soit le niveau de salaire, et pas seulement des emplois peu qualifiés. Le stock d'emplois peu qualifiés était resté stable dans ce pays alors qu'il avait baissé en Europe continentale. Pour autant, la situation des personnes les

moins qualifiées s'était dégradée du fait d'une baisse de leur pouvoir d'achat, ce qui avait conduit le Gouvernement américain à aider les « working poors ».

En réponse à **M. Alain Gournac, président**, qui l'interrogeait sur les effets à attendre d'une flexibilité accrue, en particulier en matière d'annualisation du temps de travail, **M. Jean-Philippe Cotis** a indiqué qu'il fallait distinguer selon que l'on se trouvait en situation de chômage keynésien ou pas. Dans le premier cas tout ce qui accroissait la flexibilité était mauvais. Au contraire, dans le second cas, il convenait de faire en sorte que la compétitivité ne soit pas dégradée. Dans cette perspective, il serait souhaitable de laisser jouer l'annualisation.

En réponse à **M. Daniel Percheron** qui s'interrogeait sur les premiers résultats de la loi « Robien », **M. Jean-Philippe Cotis** a indiqué que le bilan dressé par la Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi restait encore très prudent.

En réponse à **M. Michel Bécot** qui craignait que la modération de salaire puisse déprimer la demande, **M. Jean-Philippe Cotis** a indiqué que seule comptait la masse salariale totale. De ce fait, une réduction du temps de travail devrait normalement se traduire par une augmentation des emplois et donc une augmentation de la masse salariale, ce qui devrait être bon pour la demande globale. Néanmoins, il a reconnu que l'on pouvait avoir des inquiétudes si l'on prenait en compte le pouvoir d'achat par tête dont la réduction, le cas échéant, serait de nature à entraîner une augmentation de l'épargne de précaution.

En réponse à **M. Denis Badré**, il a indiqué que l'impact de la réduction du temps de travail était fonction du moment où elle intervenait : favorable en période de reprise, défavorable en période de ralentissement. Enfin, il a indiqué que plus on irait vite dans la réduction, plus l'effet sur l'emploi serait grand.

La commission d'enquête a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Paul Fitoussi, directeur de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)**.

M. Jean-Paul Fitoussi, directeur de l'OFCE, a tout d'abord présenté les résultats des projections réalisées par les experts de l'OFCE relatives aux conséquences, sur l'emploi, du passage aux 35 heures. Il a souligné que ces évaluations étaient fondées sur des hypothèses conventionnelles, notamment pour le comportement des acteurs, et n'avaient, dès lors, pas de valeur prédictive, mais permettaient plutôt d'établir les conditions qui pouvaient conduire au succès ou à l'échec des 35 heures. Il a indiqué que le passage aux 35 heures pour les entreprises de plus de vingt salariés, qui représentaient 70 % de l'ensemble des salariés du secteur marchand, pouvait permettre la création de plus de quatre cent mille emplois dans un délai de trois à quatre ans s'il était effectué sans augmentation des coûts du travail et du capital, ce qui nécessitait un effort de réorganisation des entreprises afin de maintenir la durée d'utilisation des équipements.

S'agissant de la compensation salariale de la réduction du temps de travail, il a précisé qu'elle ne devait pas dépasser, initialement, les gains de la productivité du travail, augmentés de la baisse des cotisations sociales consentie par les pouvoirs publics. Il a jugé que l'effort demandé aux salariés n'était pas considérable, les 35 heures étant payées un peu plus de 37, et il a ajouté que cet effort était moins un sacrifice qu'un investissement, car les salariés avaient collectivement intérêt à la croissance de l'emploi, celle-ci réduisant la précarité de leur condition et étant un gage de revenus plus élevés dans l'avenir.

En ce qui concernait les entreprises, **M. Jean-Paul Fitoussi** a estimé que celles-ci étaient également gagnantes dans le scénario le plus favorable étudié par l'OFCE, puisque leurs coûts n'augmentaient pas et que la réorganisation de leur gestion était facteur d'une plus

grande efficacité. En revanche, il a estimé que si les conditions favorables énumérées par l'étude n'étaient pas réunies, l'effet sur l'emploi des 35 heures en serait amoindri, au point que le jeu n'en vaudrait plus la chandelle. Pour illustrer son propos, il a présenté deux scénarios :

- si la mise en œuvre des 35 heures s'effectuait sans réorganisation, ni compensation salariale, ni baisse des cotisations sociales, **M. Jean-Paul Fitoussi** a estimé qu'il en résulterait, simultanément, une réduction des revenus des ménages et une diminution de la productivité du capital, ce qui permettrait certes une création initiale d'emplois, mais au prix d'une baisse du produit intérieur brut (PIB) de l'ordre de 2 % qui rétroagirait ensuite négativement sur l'emploi et accroîtrait les déficits publics ;

- de même, si la mise en œuvre des 35 heures s'effectuait sans réorganisation, ni baisse des cotisations sociales, mais avec une compensation salariale intégrale, il en résulterait une profonde dégradation des équilibres macro-économiques : le nombre d'emplois augmenterait certes à long terme de cent mille, mais au prix d'une baisse du PIB de quatre points et d'une inflation beaucoup plus élevée.

M. Jean-Paul Fitoussi a rappelé que, selon les écoles de pensée, la loi sur les 35 heures ne serait efficace que si elle mettait en place un système d'incitations et de contraintes telles que les choix individuels égoïstes conduiraient spontanément au bien commun, ou si les agents économiques se montraient suffisamment altruistes pour accepter de partager les déséquilibres du marché du travail.

Mais, selon lui, le succès de la loi reposait sur son caractère réaliste ; il dépendrait essentiellement des négociations sociales auxquelles le texte renvoyait.

En conclusion, **M. Jean-Paul Fitoussi** s'est déclaré favorable à la réduction du temps de travail, mais pour des raisons étrangères à celles des économistes qui y voient la réalisation de l'utopie d'une société devenue si

solidaire qu'elle permettrait à chacun de trouver un travail. Il a en effet estimé, d'une part que la réduction du temps de travail pourrait signifier que notre économie avait retrouvé le chemin de la croissance, puisque c'était celle-ci qui rendait solvable la demande de loisirs ; d'autre part, que la réduction du temps de travail traduirait le rééquilibrage des rapports de force dans les négociations entre salariés et entrepreneurs. En revanche, il a souligné que, même si la réduction du temps de travail constituait une fin en soi de tous les systèmes économiques, elle lui apparaissait moins fondée si elle était une solution de résignation face au chômage. Il a en effet jugé qu'on ne devait attendre des 35 heures au mieux qu'une réduction d'un point du taux du chômage et qu'il ne fallait pas que la réduction du temps de travail accreditât les idées selon lesquelles le travail était rationné et que les gouvernements pouvaient renoncer à des politiques de croissance.

A l'issue de l'exposé de **M. Jean-Paul Fitoussi** un large débat s'est engagé avec les commissaires.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a souligné le caractère optimiste des projections de l'OFCE. Il a évoqué les contraintes budgétaires qui pesaient sur la croissance. Il s'est inquiété des conditions de mise en œuvre des 35 heures dans les très petites entreprises et dans les grandes entreprises constituées de réseaux de petites unités, comme les banques ; il a aussi demandé à M. Jean-Paul Fitoussi si les études de l'OFCE pouvaient appréhender les effets de la réduction du temps de travail sur les petites structures, et dans quelle mesure le renchérissement des heures supplémentaires serait un frein à l'attractivité de notre territoire et favoriserait le développement du travail non déclaré.

En réponse, **M. Jean-Paul Fitoussi** a indiqué que l'étude de l'OFCE n'évaluait l'effet des 35 heures que sur les entreprises de plus de vingt salariés, mais qu'elle s'appuyait sur les résultats des expériences de réduction du temps de travail, notamment dans le cadre de la loi Robien. Il a convenu de ce que la réduction du temps de

travail pouvait soulever des difficultés pour les très petites entreprises, tout en objectant qu'elle pouvait aussi en résoudre si elle s'accompagnait d'une flexibilité accrue du temps de travail annuel. Il a précisé que, dans les scénarios favorables, les entreprises ne subissaient pas de hausse du coût du travail en dépit du renchérissement des heures supplémentaires, donc que leur rentabilité n'était pas altérée. Enfin, il a estimé que les effets du dispositif relatif aux heures supplémentaires dépendraient largement des négociations d'entreprises.

M. Jean Arthuis, rapporteur, s'étant interrogé sur les freins à l'emploi dans l'économie française, **M. Jean-Paul Fitoussi** a répondu que la faiblesse de l'emploi résultait avant tout des contraintes ayant affecté la politique monétaire et la politique budgétaire au cours des dix dernières années, et estimé que les conditions étaient aujourd'hui réunies pour une politique de relance concertée au niveau européen. Il a aussi reconnu que les 35 heures étaient utilisées comme un substitut à cette politique de relance.

En réponse à **M. André Jourdain**, **M. Jean-Paul Fitoussi** a précisé que le scénario de passage aux 35 heures le plus favorable s'accompagnait d'une légère amélioration du solde des finances publiques, le coût des allègements des charges sociales pour les entreprises passées à 35 heures étant compensé par les économies réalisées sur l'indemnisation du chômage. En revanche, dans les scénarios défavorables, le passage aux 35 heures creusait les déficits publics en raison moins du coût budgétaire des incitations, que du ralentissement de la croissance.

Répondant à **M. Yann Gaillard**, il a indiqué que le passage aux 35 heures s'accompagnait, dans les scénarios les plus défavorables, de la création de cent mille emplois environ, mais au prix d'une inflation accrue et d'un ralentissement de la croissance, de sorte que le partage s'accompagnait d'une perte de richesses.

En réponse à **Mme Marie-Madeleine Dieulangard** et à **M. Michel Bécot**, qui s'interrogeaient sur l'existence d'autres voies possibles pour promouvoir l'emploi, **M. Jean. Paul Fitoussi** a préconisé une baisse progressive, à l'échelle européenne, des charges sociales payées par les salariés pour un montant équivalant à deux points du PIB, dont il a estimé qu'elle permettrait d'accélérer la croissance et de réduire le taux de chômage à 7,5 % à l'horizon de cinq ans, sans hausse des déficits publics en raison de l'augmentation des recettes fiscales générée par le surcroît de croissance.

M. Alain Gournac, président, s'est ensuite inquiété du risque d'effets de seuil du passage aux 35 heures pour les petites entreprises, dont les embauches pourraient être ralenties, et il a demandé si les études conduites par l'OFCE permettaient d'en distinguer l'impact selon les secteurs économiques.

En réponse, **M. Jean-Paul Fitoussi** a indiqué que les effets de seuil étaient difficiles à estimer, mais qu'ils seraient probablement d'autant moins importants que l'on connaîtrait rapidement les modalités du passage à 35 heures de la durée légale du travail dans les entreprises de moins de vingt salariés. Par ailleurs, il a précisé que les effets sur l'emploi de la réduction du temps de travail seraient plus favorables dans les services que dans l'industrie.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, rapporteur**, a demandé à **M. Jean-Paul Fitoussi** si le dispositif de réduction de la durée légale du temps de travail à 35 heures était à la mesure des enjeux constitués par le chômage et par les besoins de financement des régimes de retraite, compte tenu notamment, en France, de la diminution de la durée du travail au cours de la vie.

En réponse, **M. Jean-Paul Fitoussi** a estimé que les politiques mises en œuvre étaient une réponse aux souffrances les plus visibles de la société, mais n'étaient pas

des réformes structurelles à la hauteur des enjeux, celles-ci requérant de réelles marges de manœuvre économiques.

Enfin, la commission d'enquête a procédé à l'audition de **M. Jean Marimbert, directeur des relations du travail au ministère de l'emploi et de la solidarité.**

M. Jean Marimbert a tout d'abord rappelé la dimension historique de la réduction du temps du travail, laquelle se trouvait au cœur des relations entre employeurs et salariés depuis la loi du 22 mars 1841. Il a également rappelé les allers-retours incessants entre la loi et la négociation collective indiquant à ce sujet que le législateur était intervenu soit pour remédier à des échecs de la négociation collective, soit pour en étendre les résultats.

En second lieu, **M. Jean Marimbert** a indiqué que la conception de la réduction du temps de travail qui avait inspiré le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale se distinguait nettement des précédentes : cette approche nouvelle reposait, selon lui, sur le constat que l'analyse macro-économique révélait une tendance spontanée de l'évolution de l'économie pour les prochaines années insuffisante pour réduire le chômage, même si le contenu en emploi de la croissance avait tendance à s'améliorer. Dans ce contexte on pouvait donc difficilement se passer d'une variable comme le temps de travail qui permettait d'agir de façon structurelle sur le marché du travail.

M. Jean Marimbert a souligné le fait que la réduction de la durée du temps de travail se concevait désormais comme un outil au service de l'emploi et non plus seulement comme un moyen d'accroître le temps libre. Cette nouvelle conception de la réduction du temps de travail n'impliquait pas de récuser le travail en tant que valeur ni même d'adhérer à une vision malthusienne réduisant ce concept à un partage de la pénurie. En cela, a-t-il ajouté, la conception qui inspirait le Gouvernement se distinguait également d'une conception qui faisait de la

réduction du temps de travail un sous-produit de la flexibilité.

M. Jean Marimbert a ensuite indiqué qu'il fallait réunir par la négociation les conditions nécessaires pour que la réduction du temps de travail soit créatrice d'emplois. De ce point de vue il a précisé que la réduction du temps de travail ne devait pas dégrader les coûts de production des entreprises, c'est-à-dire du travail, mais aussi du capital. Il convenait, en second lieu, qu'elle s'inscrive dans une démarche globale de réorganisation du travail de nature à permettre une utilisation plus efficace de l'outil de production permettant tout à la fois de stabiliser l'emploi et de réduire les coûts. Enfin, il a souligné l'importance de la modération salariale.

M. Jean Marimbert a alors indiqué que le projet de loi pouvait s'appuyer sur des éléments favorables. Il a ainsi observé d'une part que le cadre réglementaire de la durée du travail s'était beaucoup assoupli, avec des possibilités de modulation, même si cette souplesse supplémentaire s'était accompagnée d'une complexité croissante, et d'autre part, qu'il y avait eu une évolution significative des esprits puisque 112 accords de modulation avaient été signés concernant 75 branches sur un total de 228. Il a également cité l'accord interprofessionnel de 1995 qui, en dépit d'une application quelque peu décevante, marquait une évolution significative.

M. Jean Marimbert a ensuite insisté sur le fait que la réduction du temps de travail constituait un enjeu majeur pour le développement du dialogue social. Il a rappelé qu'actuellement, seulement 4.000 accords sur ce thème avaient été conclus couvrant environ 10 % des salariés concernés. Or, le « chantier » du temps de travail imposait, selon lui, un « changement de braquet » du dialogue social pour, indépendamment du renforcement des outils juridiques de la négociation, se doter des moyens permettant d'assurer le suivi de ces accords et de mesurer leur impact ; or, une telle démarche impliquait non seule-

ment les services de l'Etat, mais aussi les partenaires sociaux.

Un débat s'est ensuite instauré au cours duquel sont intervenus **MM. Jean Arthuis, rapporteur, André Jourdain, Yann Gaillard et Paul Girod.**

En réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui l'interrogeait sur le nombre de créations d'emplois que serait susceptible de provoquer le projet de loi, **M. Jean Marimbert** a indiqué qu'il ne disposait pas d'estimations différentes de celles produites par les spécialistes de la macro-économie, qui tous confirmaient, à des niveaux divers, l'effet, sur l'emploi, de la réduction du temps de travail. S'agissant de la distinction entre les grandes et les petites entreprises, il a indiqué que contrairement à ce que pensaient les économistes, le bilan de la loi de Robien mettait en évidence le fait que la réduction du temps de travail avait été utilisée en grande partie par des entreprises de moins de 50 salariés. Il en a conclu qu'une réorganisation du travail était possible, y compris dans les petites structures. Toujours en réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui l'interrogeait sur le coût de la complexité croissante de notre droit du travail, il a reconnu que ce coût était indéniable et qu'il convenait de réfléchir à des simplifications comme en matière de modulation des horaires du travail. Concernant le succès des agences d'intérim, il a indiqué que l'on ne pourrait pas se passer de ce type de travail, utilisé essentiellement par les grandes entreprises. Enfin, il a expliqué les réticences à utiliser les sommes affectées à la participation financière des salariés aux résultats de l'entreprise afin de faciliter des opérations de réorganisation par l'incertitude affectant ce type de revenu.

En réponse à **M. André Jourdain** qui s'était montré très sceptique sur l'application du projet de loi pour les PME de moins de 50 salariés et qui, d'une façon générale, regrettait les mesures autoritaires, **M. Jean Marimbert** a répondu que le ministère de l'emploi avait accompli un très gros travail pour mobiliser les services en direction

des petites entreprises et faire en sorte que cette réduction du temps de travail soit un succès.

En réponse à **M. Yann Gaillard**, qui désirait savoir quels étaient les projets de réduction du temps de travail antérieurs à l'actuel Gouvernement, **M. Jean Marimbert** a indiqué que l'année 1996 avait été une année de pause législative destinée à laisser libre court à la négociation dans le cadre de la loi de Robien. Cette négociation ayant marqué le pas au cours du second semestre 1996, il a reconnu que la question de légiférer s'était de nouveau posée à la fin de 1996 autour des thèmes des heures supplémentaires et de la simplification.

M. Paul Girod s'est ensuite déclaré sceptique sur la pertinence, à notre époque, de la notion de temps de travail. En réponse, **M. Jean Marimbert** a déclaré qu'on ne pouvait pas jeter cette notion aux oubliettes, car elle concernait 85 % des actifs, même s'il a reconnu que de nouvelles situations intermédiaires se développaient, aux « franges » du salariat traditionnel et du travail indépendant. Il a également indiqué qu'il n'y avait pas nécessairement de lien entre la durée et l'efficacité du travail et qu'il ne fallait pas perpétuer l'idée que les cadres devaient rester à l'écart de la réduction de la durée du travail. A cet égard, et en réponse à **MM. Jean Arthuis, rapporteur, et Paul Girod**, **M. Jean Marimbert** a indiqué que si les contrôles sur les horaires des cadres avaient eu tendance à se multiplier ces derniers temps, c'était essentiellement du fait d'initiatives de services décentralisés, qui répondaient à l'appel des personnels en place au sein des entreprises. Il a encore précisé qu'il n'y avait pas d'instruction ministérielle recommandant de contrôler les horaires des cadres et que ces horaires seraient sans doute mieux appréciés dans un cadre de référence plus large que la semaine.

En réponse à **M. Paul Girod** qui l'interrogeait sur la compatibilité entre le recours au télétravail et la limitation de la durée du temps de travail, qui risquait en outre de favoriser encore plus les délocalisations de ce type d'activité, **M. Jean Marimbert** a indiqué que ces deux

orientations n'étaient pas incompatibles, même s'il était évidemment plus compliqué de contrôler le temps de travail de télétravailleurs que celui de salariés postés.

Mardi 13 janvier 1998 - Présidence de M. Alain Gournac, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission d'enquête a d'abord procédé à l'audition de M. Daniel Giron, président de l'Union professionnelle artisanale (UPA).

M. Daniel Giron a fait part de l'hostilité résolue de l'artisanat à toute réduction autoritaire du temps de travail. Il a ajouté que le projet de loi exclurait les petites entreprises du bénéfice des aides accessoires, cette situation étant de nature à engendrer de graves distorsions de concurrence.

Il s'est inquiété des effets de la mesure sur la compétitivité des entreprises artisanales exportatrices.

Il a, en outre, souligné que les créations d'emplois se heurteraient dans les entreprises de l'artisanat à l'absence de divisibilité des emplois et pénaliseraient l'investissement.

Il a mis en garde contre les risques liés à l'annualisation du temps de travail, qui devait être entourée de garanties, notamment en posant des limites non transgressables, et contre la menace pesant sur le financement de la protection sociale. Il a observé que les négociations seraient très difficiles pour les syndicats et a considéré que la Conférence sur l'emploi, mal préparée, avait été un échec.

Il a indiqué que des phénomènes de délocalisation étaient en cours, en particulier pour les entreprises situées dans des zones frontalières.

Après avoir évoqué les effets négatifs de la mesure envisagée sur le fonctionnement de l'apprentissage du fait du déséquilibre introduit dans la répartition entre le temps de formation hors et dans l'entreprise, il a conclu

son propos en redoutant que la réduction du temps de travail ne se traduise par une moindre utilisation des équipements, une baisse de la rentabilité des entreprises et, finalement, une diminution de leur revenu net.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a alors souhaité savoir si l'UPA avait été consultée dans le cadre de la préparation du projet de loi et si la situation des entreprises artisanales avait été prise en considération.

M. Daniel Giron a répondu que l'information préalable à la récente Conférence sur l'emploi, les salaires et le temps de travail avait été parcellaire et restreinte. Il a indiqué que, la semaine précédant la conférence, il avait été averti que la petite entreprise serait sans doute exclue du dispositif, ce qui expliquait la déconvenue de son organisation lorsque le Premier ministre avait clôturé la conférence.

Enfin, il a regretté que le ministre de l'emploi et de la solidarité ne tienne pas suffisamment compte de l'importance du secteur artisanal pour l'emploi.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a alors souhaité connaître la position de l'UPA sur les seuils d'application des dispositifs législatifs.

M. Daniel Giron a rappelé l'hostilité de son organisation aux seuils qui constituent des facteurs de sclérose des entreprises. Il a suggéré qu'un " droit de suite " soit instauré jusqu'à 49 salariés, afin de surmonter ce blocage.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a alors demandé au président de l'UPA si, selon lui, les craintes sur le développement de l'économie parallèle étaient fondées et si l'annualisation du temps de travail était susceptible d'offrir une compensation à sa réduction.

M. Daniel Giron a confirmé que le développement du " travail au noir " pouvait être redouté et que l'UPA était favorable à l'annualisation, non pas entreprise par entreprise, mais au sein de chaque branche.

M. Denis Badré s'est interrogé sur la signification du temps de travail quand le travail, comme dans l'artisanat, est très personnalisé, ainsi que sur la possibilité d'assurer des contrôles effectifs de la durée du travail.

M. Daniel Percheron, après avoir regretté la radicalisation de certaines organisations professionnelles, s'est demandé si le passage de 40 à 39 heures s'était vraiment traduit par des catastrophes.

Il a voulu savoir si le nombre des artisans n'avait pas augmenté au cours des périodes marquées par des gouvernements de gauche et si l'UPA souhaitait que les entreprises artisanales soient concernées par le dispositif de réduction du temps de travail dans les mêmes délais que les autres.

M. André Jourdain a témoigné que les entreprises artisanales du Jura partageaient l'hostilité déclarée par l'orateur à l'égard de la réduction autoritaire du temps de travail puis, ayant rappelé que le temps partiel était largement répandu dans l'artisanat, s'est inquiété des problèmes que pourraient poser les dispositions du projet de loi en restreignant l'usage.

M. Franck Sérusclat a précisé que la réduction du temps de travail envisagée ne résultait pas d'un processus autoritaire mais d'un débat législatif.

M. Alain Gournac, président, a souhaité savoir si, dans le secteur de l'artisanat, la réduction du temps de travail correspondait à une aspiration des salariés.

M. Daniel Giron a tout d'abord confirmé que le temps de travail était une notion ignorée par les artisans eux-mêmes, mais significative pour les salariés des artisans.

Ayant rappelé l'apport des entreprises artisanales en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, il a réfuté l'idée selon laquelle l'UPA obéirait à un souci de radicalisation et observé que sa mission consistait à promouvoir le secteur de l'artisanat.

Puis, après avoir indiqué que son organisation n'avait pas analysé les conséquences du passage de la durée du travail à 39 heures, il a souligné que l'artisanat avait été, depuis 1974, le secteur le plus créateur d'emplois.

Il a déploré la " rigidification " du régime du temps partiel et indiqué que seule la Confédération française démocratique du travail (CFDT) semblait n'avoir jamais varié sur le thème de la réduction du temps de travail.

M. Jean Arthuis, rapporteur, l'ayant interrogé sur la pratique conventionnelle de son organisation, **M. Daniel Giron** lui a promis une réponse écrite à cette question.

M. Daniel Percheron a demandé si l'UPA aurait préféré que le projet de loi s'applique sans délai aux artisans.

M. Daniel Giron ayant répondu à cette question par l'affirmative, sous réserve d'adaptations aux particularités de l'entreprise artisanale, **M. Daniel Percheron** a souligné que cette position tranchait avec l'idée habituellement avancée selon laquelle les petites entreprises étaient hostiles au dispositif envisagé.

M. Jean Arthuis, rapporteur, s'est alors demandé comment une entreprise comptant quelques salariés seulement pourrait créer des emplois et **Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a conclu des propos du président de l'UPA que la réduction du temps de travail n'entraînerait pas une baisse de la production.

M. Daniel Giron a répondu que les petites entreprises ne seraient en mesure de créer des emplois que si elles bénéficiaient d'un montant d'aides comparable à celui des entreprises de plus grande taille.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a souligné que le taux de subventionnement des emplois nouveaux dans l'artisanat atteindrait un tel niveau que l'équilibre des finances publiques en serait considérablement détérioré.

Après avoir indiqué que cette considération ne concernait pas directement l'UPA, **M. Daniel Giron** a ajouté

que si un dispositif particulier n'était pas mis en place au profit des entreprises artisanales, son organisation envisageait de déposer un recours contre la loi pour absence de conformité à la directive européenne sur la concurrence.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a alors exprimé ses doutes quant au bien-fondé d'un tel recours soulignant que le projet de loi était d'application générale et non discriminatoire.

La commission d'enquête a ensuite procédé à l'**audition de M. Claude Companie, délégué au département emploi de la Confédération française de l'encadrement (CFE-CGC), et de Mlle Laurence Matthys, conseiller technique.**

M. Claude Companie a, dans un bref exposé liminaire, insisté sur le fait que la réduction du temps de travail avait pour objectif la réduction du chômage et qu'elle devait nécessairement s'accompagner d'embauches, actuellement freinées par un recours abusif aux heures supplémentaires.

Il a ensuite rappelé que son organisation syndicale était favorable à l'annualisation du temps de travail et avait été l'une des parties signataires de l'accord du 31 octobre 1995 relatif à l'annualisation et à la réduction du temps de travail.

Il a également déclaré que les négociations sur le temps de travail et sur les salaires étaient étroitement liées.

Enfin, il a rapidement évoqué la question du mandatement de salariés pour négocier des accords d'entreprise et la nécessité de profiter de l'expérience de la loi de Robien.

Un débat s'est ensuite engagé auquel ont participé **M. Jean Arthuis, rapporteur, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. André Jourdain, Michel Bécot et Alain Gournac, président,** qui a rappelé que la commission d'enquête ne procédait pas à l'examen du projet de loi,

mais abordait la question des 35 heures sous un angle plus général.

En réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui l'interrogeait sur la détermination de son organisation à accepter des accords prévoyant un gel, voire une réduction, des salaires dans les entreprises qui passeraient à 35 heures, **M. Claude Companie** a tout d'abord réaffirmé que la réduction du temps de travail n'avait pas pour finalité de modifier la société, mais avait pour objectif de réduire le chômage. Ce préalable rappelé, il a déclaré que la position de principe de son organisation était de ne pas accepter de pertes de salaires. Il a néanmoins indiqué que celle-ci était prête à accepter un gel des salaires, à condition qu'il n'y ait pas de distinction entre les cadres et les non-cadres. Il s'est cependant déclaré disposé à remettre à plat le mode de rémunération des cadres, notamment le système du forfait, ainsi que les conditions de recours aux heures supplémentaires. Le délégué national de la CFE-CGC a aussi souligné l'intérêt de la réduction du temps de travail pour revoir l'organisation du travail au sein des entreprises.

S'agissant de la pertinence du concept de durée hebdomadaire du travail appliqué aux cadres, **M. Claude Companie** a déclaré qu'il était nécessaire de raisonner non plus en heures mais en jours.

A cet égard, **Mlle Laurence Matthys** a reconnu qu'il existait un réel problème en matière de durée de travail des cadres et du contrôle de cette durée. Elle a admis que la législation n'était pas respectée dans 90 % des cas, ce qui s'expliquait en partie par la difficulté de mesurer leur temps de travail. Une réflexion sur un changement de l'étalon de référence, sans pour autant abandonner la notion d'heures de travail, lui paraissait donc nécessaire.

En réponse à **Mme Marie-Madeleine Dieulangard** qui insistait sur la technicité des négociations à conduire en application du projet de loi, **Mlle Laurence Matthys** a rappelé que les partenaires sociaux, dans l'accord interpro-

fessionnel du 31 octobre 1995, avaient souhaité s'assurer, d'un point de vue juridique, de la qualité des négociateurs susceptibles de pallier l'absence de délégués syndicaux au sein de l'entreprise. De ce point de vue, elle a craint que le projet de loi ne remette en cause, par le biais du mandatement, les acquis de la loi du 12 novembre 1996 et a souhaité que l'expérimentation en cours des nouvelles formes de représentation des salariés soit menée à son terme. Elle a encore insisté sur l'importance de la négociation de branche par rapport à la négociation d'entreprise.

En réponse à **M. André Jourdain** qui craignait que la réduction du temps de travail ne se traduise par une augmentation de l'automatisation de la production, **Mlle Laurence Matthys** a indiqué que celle-ci passait nécessairement par une réorganisation du travail et que les différents outils à la disposition des salariés, tels que le compte d'épargne temps, devaient être utilisés, sans les limiter au seul temps partiel ou à l'octroi de jours de congés supplémentaires. Elle a reconnu que les conditions de rémunération des nouveaux embauchés risquaient d'introduire une dualité de statut au sein de l'entreprise et qu'il était préférable d'aboutir à un partage équitable des fruits de l'expansion.

En réponse à **M. Alain Gournac, président**, qui l'interrogeait sur la question de savoir si la réduction du temps de travail répondait à une aspiration des cadres, **Mlle Laurence Matthys** a déclaré que ces derniers avaient subi de plein fouet les licenciements économiques depuis 1992 et avaient alors pris conscience que, quels que soient le temps et l'énergie qu'ils consacraient à l'entreprise, ils étaient traités comme tous les autres salariés. Dans un premier temps, leur revendication avait donc été de demander un retour à la stricte application des lois, notamment en matière de durée du travail. **Mlle Laurence Matthys** a néanmoins ajouté que, dans un deuxième temps, les cadres avaient pris conscience de l'acuité du problème de l'emploi pour les jeunes diplômés et se montraient désormais disposés à accomplir un effort

de solidarité envers ceux-ci, ce qui signifiait qu'ils étaient prêts à consentir une réduction de leur temps de travail à condition que cela crée des emplois.

La commission d'enquête a ensuite procédé à l'**audition** de **M. Jean-Paul Probst**, secrétaire général de la **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**.

M. Jean-Paul Probst a tout d'abord rappelé que la CFTC avait été favorable à la loi " de Robien ", même si elle avait critiqué dans ce dispositif la différence entre la durée des allègements de charges accordés aux entreprises et la durée de leurs engagements en termes d'emploi. Il a estimé que la position de la CFTC relative à la réduction à 35 heures de la durée du travail n'était donc pas novatrice.

En ce qui concerne les effets sur l'emploi du passage à 35 heures, **M. Jean-Paul Probst** a rappelé le scepticisme des économistes, mais il a souligné qu'il n'était pas possible de se résigner à ce qu'une frange considérable de la population soit touchée par le chômage. Cette initiative était d'autant plus nécessaire que les dispositifs de traitement social du chômage avaient été conçus pour des durées de chômage courtes et n'étaient plus adaptés au contexte actuel de développement du chômage de longue durée, la juxtaposition de dispositifs disparates laissant certaines personnes dans des situations fragilisées. Il a estimé que la réduction du temps de travail était une piste parmi d'autres en faveur de l'emploi, même si les entreprises qui bénéficieraient du dispositif incitatif et se plieraient pour ce faire aux contreparties en termes de créations d'emplois à court terme, n'offriraient aucune garantie de maintien de l'emploi à moyen et à long terme.

Par ailleurs, **M. Jean-Paul Probst** a estimé que la réduction du temps de travail nécessiterait une réorganisation majeure du fonctionnement des entreprises, notamment en matière de gestion des ressources humaines et d'horaires d'ouverture des locaux de travail.

S'agissant de la compensation salariale de la réduction du temps de travail, il a rappelé les divergences d'appréciation des organisations syndicales, puis il a précisé que la CFTC était opposée à la réduction des salaires inférieurs au plafond de la sécurité sociale et demandait un suivi particulier de la situation spécifique des cadres, leur passage à 35 heures pouvant prendre la forme d'une répartition de leur activité sur quatre jours par semaine. Il a, en effet, estimé que la réduction de la durée légale à 35 heures sur cinq jours risquerait sans cela de ne pas modifier leur durée du travail effective.

M. Jean-Paul Probst a ensuite fait part de son inquiétude de voir l'Etat se réserver, dans l'exposé des motifs du projet de loi, la possibilité de ne plus compenser intégralement, à partir de 1999, les exonérations de charges sociales liées à la réduction du temps de travail.

Il a déploré que le ministère de l'emploi et de la solidarité n'ait pas apporté, à la suite des réactions des partenaires sociaux, de précisions à cet égard et il a jugé inacceptable que les ressources de la sécurité sociale fassent ainsi l'objet d'un tel prélèvement à partir de 1999. Il a en effet considéré que cela reviendrait à geler les ressources de toutes les branches de la sécurité sociale sur la base des ressources de 1998 et que cela représenterait une menace pour l'équilibre financier des caisses de retraite, ainsi que pour la qualité et le niveau de couverture de leurs prestations.

Enfin, **M. Jean-Paul Probst** a remarqué que les dispositifs actuels de la politique de l'emploi accordaient tous une aide aux entreprises en contrepartie de créations d'emplois et il a suggéré une alternative consistant à accorder directement une aide aux salariés qui accepteraient de se retirer, partiellement ou totalement, du marché du travail.

Il a indiqué que ce mécanisme présenterait trois avantages : il n'entraînerait aucune contrainte pour les entreprises, il serait fondé sur le volontariat des salariés et son

coût budgétaire serait directement fonction de son efficacité.

A l'issue de l'exposé de **M. Jean-Paul Probst**, un large débat s'est engagé avec les commissaires.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a demandé à M. Jean-Paul Probst dans quelle mesure la CFTC était prête à signer des accords qui prévoiraient le gel ou la réduction des salaires, ainsi que le développement de la flexibilité du temps de travail, notamment son annualisation, en contrepartie de la réduction du temps de travail à 35 heures ; il a rappelé que les économistes considéraient ces contreparties nécessaires pour que la réduction du temps de travail soit créatrice d'emplois. Il lui a également demandé si la CFTC était favorable à l'inscription dans le projet de loi de ces contreparties en terme de flexibilité.

En réponse, **M. Jean-Paul Probst** a souligné que la question de la compensation salariale était complexe et vivement discutée. Il a précisé que la CFTC n'écartait pas la possibilité d'une réduction des salaires, sauf pour les plus bas salaires, pour lesquels il a estimé cette réduction impossible à gérer, mais il a indiqué qu'un gel des salaires pendant un ou deux ans serait mieux accepté par les salariés. En ce qui concerne la flexibilité et l'annualisation du temps de travail, **M. Jean-Paul Probst** a fait part de son expérience de président de la Caisse nationale d'allocations familiales, organisme qui serait compris dans le champ d'application du projet de loi de réduction à 35 heures de la durée hebdomadaire légale du travail et pour lequel il a indiqué que le passage à 35 heures risquait de soulever des difficultés considérables, compte tenu de l'évolution prévisible de sa charge de travail. Il a ainsi estimé que la flexibilité de la durée du travail était nécessaire, éventuellement sous forme d'annualisation, mais qu'elle devait s'accompagner de garanties pour les salariés, notamment de planchers et de plafonds pour la durée hebdomadaire du travail. Enfin, il a jugé que la négociation de ces contreparties serait très dure dans la mesure où les organisations syndicales étaient détermi-

nées à préserver la qualité de vie familiale de leurs mandants, notamment l'existence d'un second jour de repos accolé au dimanche.

M. Jean Arthuis, rapporteur, s'est ensuite interrogé sur la pertinence de la notion de temps de travail pour les cadres et sur les difficultés de gestion et de financement d'une aide versée aux personnes qui accepteraient de se retirer du marché du travail, alors même que le financement de l'indemnisation des chômeurs était déjà difficile.

En réponse, **M. Jean-Paul Probst** a souligné sa préoccupation de voir le passage aux 35 heures s'accompagner de créations d'emplois pour les cadres. Il a considéré que le passage aux 35 heures sur quatre jours pourrait, de ce point de vue, avoir un impact très fort pour les cadres comme pour les non-cadres. Par ailleurs, citant l'exemple des allocations-logement, il a souligné que les caisses de sécurité sociale avaient prouvé qu'elles pouvaient gérer des dispositifs d'aide financière complexes et à couverture étendue.

M. Franck Sérusclat a rappelé que le groupe socialiste avait proposé, lors du débat relatif à la loi quinquennale sur l'emploi de 1993, des dispositifs de partage du temps de travail entre activités marchandes et activités non marchandes, et il a demandé à **M. Jean-Paul Probst** son opinion sur ce type de mesures.

En réponse, **M. Jean-Paul Probst** a précisé que dans son projet, la perception d'un revenu complémentaire imposable -de l'ordre de 3.000 francs par mois- ne devait pas être liée à l'exercice d'une activité non marchande, et que l'utilisation du temps dégagé ne serait donc pas prédéterminée. Il a souligné que ce dispositif représenterait un signal fort pour les salariés, en leur permettant d'accroître leur qualité de vie ou d'effectuer un geste de partage. Il a ajouté que, dans un contexte où une partie de la population ne pouvait trouver un travail, la collectivité devait savoir gré à ceux qui acceptaient un retrait partiel de

l'activité, ce qui justifiait l'octroi de ce revenu complémentaire.

M. Franck Sérusclat s'est alors inquiété des risques qu'un tel dispositif ferait peser sur les finances publiques et sur le développement du bénévolat.

Puis **M. Daniel Percheron** a demandé à **M. Jean-Paul Probst** si les partenaires sociaux lui paraissaient capables de faire vivre l'idée de la réduction du temps de travail au niveau des branches et des entreprises et si les négociations relatives aux 35 heures étaient une chance pour le syndicalisme français.

En réponse, **M. Jean-Paul Probst** a souligné la complexité du système français de négociation collective et a indiqué que la négociation des modalités de la réduction du temps de travail supposerait une grande maturité et une forte expérience syndicale, qui pourraient parfois faire défaut en raison de la faiblesse du syndicalisme français. Il a souhaité que les négociateurs se gardent de deux extrêmes : la juxtaposition de discours démagogiques et de surenchères d'une part ; l'acquiescement à des contreparties inacceptables de l'autre. Par ailleurs, il a considéré que les 35 heures représentaient plutôt une difficulté qu'une chance pour le syndicalisme, car il était difficile de se mettre d'accord sur des démarches constructives de moyen terme et de trouver un fil conducteur permettant de faire vivre et faire évoluer les accords de réduction du temps de travail.

En réponse à **M. Daniel Percheron**, qui s'interrogeait sur l'éventualité d'un arbitrage entre emploi et protection sociale et à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui se demandait s'il était possible de préserver notre niveau de protection sociale dans le cadre d'une économie mondialisée, **M. Jean-Paul Probst** a indiqué qu'il ne fallait pas revenir à favoriser l'emploi au prix de la protection sociale. Il a estimé que l'évolution actuelle devrait conduire à terme vers un rapprochement des systèmes de protection sociale des pays rhénans, puis de l'ensemble des pays

européens, ce rapprochement comportant la définition de garanties sociales minimales.

Enfin, en réponse à **M. Alain Gournac, président**, qui l'interrogeait sur sa perception de la Conférence nationale du 10 octobre 1997 relative à l'emploi, aux salaires et au temps de travail, **M. Jean-Paul Probst** a estimé que cette conférence lui apparaissait avec le recul un peu comme un échec, compte tenu notamment de ce que les relations avec les interlocuteurs patronaux étaient devenues plus difficiles. Il a regretté que les termes de la conférence n'aient pas été plus longuement et plus précisément préparés et a jugé qu'il ne fallait pas se contenter de discours de nature à frapper l'opinion, sans vérifier si les mesures envisagées permettaient de tenir les objectifs annoncés à moyen terme. Il a regretté que ces précautions n'aient pas été prises, que le champ de vision politique ait été limité à la soirée même de la conférence et que le mode opératoire de la réduction du temps de travail pour les années à venir n'y ait pas été vraiment mis en place.

La commission d'enquête a procédé à l'**audition de M. Pierre Gilson, vice-président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CG-PME)** et de **M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales**.

Après avoir rappelé que les petites et moyennes entreprises (PME) avaient créé 1.419.000 emplois nets dans des établissements de moins de 200 salariés, dont 1.248.000 dans ceux de moins de 50 salariés, entre le 1^{er} janvier 1981 et le 31 décembre 1996, **M. Pierre Gilson** a déclaré que les organisations adhérant à la CG-PME considéraient qu'une réduction forcée, massive et uniforme de la durée légale du travail hebdomadaire à 35 heures, avec ou sans maintien des salaires, représentait une mesure particulièrement préjudiciable aux PME et à l'emploi.

M. Pierre Gilson a observé que les questions de temps de travail ne se posaient pas dans les mêmes termes pour les petites et moyennes entreprises que pour

les grandes. Il a rappelé que les PME rencontraient des problèmes pour trouver des personnels qualifiés et a souligné qu'en cas de diminution de la durée du travail, elles éprouveraient des difficultés à pourvoir certains postes en raison de leur indivisibilité.

M. Pierre Gilson a émis des doutes quant à une corrélation entre une forte baisse du temps de travail, même hebdomadaire, et des créations nettes d'emplois ; il a fait référence à l'échec de la réduction de la durée légale du travail de 48 heures à 40 heures en 1936. Il a également observé que la plupart des grands pays industrialisés avaient une durée annuelle du travail supérieure à celle de la France et un taux de chômage inférieur.

M. Pierre Gilson a déclaré que la pression de la mondialisation s'imposait dorénavant aux PME et que la réduction du temps de travail pourrait renforcer la tendance déjà observée à la délocalisation des PME.

Pour prévenir cette menace, **M. Pierre Gilson** a préconisé la mise en place de dispositifs favorisant " l'aménagement du temps de travail ". Il a considéré que cet aménagement, pratiqué à travers des mécanismes de modulation-annualisation négociés volontairement dans les branches et les entreprises, était susceptible de prendre en compte les besoins et les spécificités des différents secteurs professionnels permettant ainsi aux entreprises de faire face à leurs variations d'activité sans surcoût.

Dans ces conditions, **M. Pierre Gilson** a déclaré que la CG-PME jugeait négativement le texte proposé à l'examen du Parlement. Il a déclaré que celui-ci ne permettait pas de véritables négociations puisque les résultats étaient déterminés au préalable, la durée légale hebdomadaire étant abaissée obligatoirement à 35 heures au 1^{er} janvier 2002 pour l'ensemble des salariés et des res-

trictions étant apportées à la réglementation des heures supplémentaires et du travail à temps partiel.

Par ailleurs, **M. Pierre Gilson** a considéré que la négociation serait rendue plus difficile par le fait que les interlocuteurs du chef d'entreprise, dans les entreprises n'ayant pas de représentation syndicale, ne pourraient être que des " salariés expressément mandatés par une ou plusieurs organisations syndicales reconnues représentatives sur le plan national " et non directement les élus du personnel, ceci contrairement aux dispositions de l'accord du 31 octobre 1995 sur la négociation collective signé par les partenaires sociaux.

M. Pierre Gilson a considéré que le projet de loi risquait de réduire les rentrées de cotisations des régimes de sécurité sociale, notamment celles du régime général, et de mener, en conséquence, à une nouvelle augmentation des prélèvements sociaux obligatoires. Il s'est inquiété de ce que l'aide financière destinée à faciliter la réduction du temps de travail, accordée sous forme de déduction de cotisations patronales de sécurité sociale " donnerait lieu, à compter du 1^{er} janvier 1999, à un remboursement partiel de la part de l'Etat aux régimes concernés ". Il a fait observer qu'aucune compensation pour les régimes de sécurité sociale n'était prévue pour l'année 1998 et que la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 ne prévoirait qu'un remboursement partiel.

M. Pierre Gilson a considéré que cette disposition était contraire à la loi de 1994 qui prévoyait que les exonérations de cotisations seraient compensées dans les recettes du régime général de sécurité sociale par un remboursement de l'Etat. Il a déclaré qu'elle lui semblait par ailleurs inopportune au vu des 337 milliards de francs de déficits cumulés depuis 1992 qui ont abouti à la forte augmentation des prélèvements sociaux obligatoires.

M. Pierre Gilson a fait part de la déclaration commune adoptée le 12 janvier 1998 par les cinq organisations patronales [CG-PME, Conseil national du patronat fran-

çais (CNPF), Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Union nationale des professions libérales (UNAPL), Union professionnelle artisanale (UPA) réunies au sein du comité de liaison des décideurs économiques (CLIDE), toutes opposées au projet de loi. Il a rappelé que, selon les termes de cette déclaration, ce projet aurait pour conséquence de bloquer le dialogue social, pénaliser les entreprises françaises face à la concurrence, détruire des emplois et favoriser les délocalisations ainsi que le travail dissimulé.

Il a insisté sur le fait que les organisations signataires demandaient au Gouvernement de renoncer à ce projet, contraire aux objectifs de croissance et d'emploi.

M. Pierre Gilson a déclaré que dans les PME elles-mêmes de nombreux salariés étaient inquiets des conséquences de ce texte, craignant que la hausse du coût du travail ne fasse perdre des marchés à leur entreprise. Il a considéré la maîtrise des salaires comme très difficile à obtenir et a insisté sur le risque d'augmentation du travail dissimulé favorisé par la hausse des coûts de fonctionnement des entreprises.

En réponse aux questions de **M. Jean Arthuis, rapporteur**, **M. Pierre Gilson** a réaffirmé qu'à moins d'un blocage du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), il ne devrait pas être possible pour les entreprises d'empêcher les hausses des salaires. Il a déclaré que la CG-PME ne souscrivait pas à l'établissement de seuils et a réitéré sa demande de retrait du projet.

En réponse à une question de **M. André Jourdain** sur la croissance économique, **M. Pierre Gilson** a considéré que les PME feraient sans doute preuve d'attentisme, ce qui pourrait être très préjudiciable à la croissance.

En réponse à une question de **M. Alain Gournac, président**, à propos du bilan de la loi " de Robien ", **M. Georges Tissié** a rappelé que son organisation n'était

pas favorable à cette loi, qui s'était avérée très coûteuse et dont les résultats étaient très limités.

M. Pierre Gilson a expliqué l'attitude du Gouvernement, qui n'était peut-être pas loin de penser que son projet était une erreur, par sa volonté de respecter une promesse électorale.

M. Daniel Percheron a considéré que cette position du Gouvernement était parfaitement légitime et que les engagements devaient être tenus. Il a observé un frémissement de la croissance susceptible, selon lui, d'être remis en cause par l'attitude du patronat. Il a exprimé sa déception à cet égard et a tenu à rappeler que la réhabilitation de l'entreprise aux yeux des Français devait beaucoup à l'action des gouvernements de gauche. Enfin, il a mis en garde contre une dérégulation absolue du droit du travail.

M. Pierre Gilson a déclaré que le sentiment dont il se faisait l'écho était celui des adhérents de son organisation. Il a observé que la journée du 10 octobre avait été vécue par ceux-ci comme une déchirure.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Alain Gournac, président, la commission d'enquête a procédé à l'audition de M. Denis Kessler, vice-président du Conseil national du patronat français (CNPf) et président de sa commission économique, et de M. Georges Jolles, président de sa commission sociale.

M. Denis Kessler s'est tout d'abord interrogé sur la légitimité de l'intervention de l'Etat dans le domaine des relations sociales et, en particulier, dans celui des négociations salariales. Il a insisté sur la nécessité de respecter l'autonomie de la sphère marchande privée et fait part de la réaction très vive des entreprises faisant partie du CNPF contre cette "ingérence" de l'Etat. Par ailleurs, il a regretté que les documents établis par les administrations dans le cadre de la préparation de la Conférence nationale pour l'emploi n'aient pas reçu davantage de publicité, dans

la mesure où ils contiennent des analyses qui n'établissent pas de façon probante l'impact bénéfique sur l'emploi à attendre d'une réduction de la durée du temps de travail.

M. Denis Kessler a ensuite dénoncé les " contrevérités " sur lesquelles reposait, selon lui, la réduction obligatoire de la durée du travail. Il a tout d'abord contesté l'idée que l'on pouvait répartir " le gâteau " de l'emploi en considérant qu'il suffirait que chacun travaille moins pour que plus travaillent, d'une part, parce que les deux pays -les Etats-Unis et le Japon- dans lesquels l'évolution de l'emploi a été la plus favorable se caractérisent soit par un niveau très élevé, soit par une quasi-stagnation de la durée du travail, d'autre part, parce que la France est déjà le pays où le taux d'activité est le plus bas.

Ensuite, évoquant les expériences menées dans divers pays, il a contesté l'idée que la réduction du temps de travail obligatoire pourrait avoir un impact positif sur l'emploi et la croissance. Il a ajouté que l'emploi dépendait de deux éléments essentiels : la croissance et le coût du travail, les deux étant combinés dans la notion de productivité. Selon lui, seules les augmentations de l'investissement et celle de l'innovation sont en mesure d'accélérer la création d'emplois. A l'opposé, la réduction du temps de travail procède d'une logique de répartition.

Enfin, il s'est élevé contre l'idée d'une diminution inéluctable de la durée du travail. Pour lui, si cette tendance est incontestable sur un plan historique, elle semble avoir atteint un pallier et ne peut justifier à elle seule une baisse soudaine et obligatoire de plusieurs heures de la durée hebdomadaire légale du travail.

A cet égard, il a souligné le paradoxe consistant à organiser en l'an 2000 une réduction de notre capacité de production, alors qu'en 2005 notre pays devrait faire face à un choc démographique très important, en raison du départ à la retraite des générations du " baby boom ".

M. Denis Kessler a ensuite développé l'idée selon laquelle, derrière ces différentes " mauvaises raisons " de

réduire le temps de travail, le Gouvernement cherchait à faire oublier les vraies raisons du chômage dans notre pays et, en particulier, le poids excessif de notre secteur public, le niveau particulièrement élevé de nos prélèvements fiscaux et sociaux, l'inadaptation aux besoins de notre système éducatif et, enfin, le mauvais arbitrage salaires-emplois lié à une économie encore probablement marquée par l'inflation.

M. Denis Kessler a, dans un deuxième temps, considéré que le projet de loi sur les 35 heures faisait peser des risques majeurs sur notre économie.

En premier lieu, a-t-il indiqué, le projet de loi va se traduire par une très forte augmentation des coûts salariaux. Il a chiffré cette augmentation à 5,7 % pour les entreprises faisant actuellement 39 heures et souhaitant continuer à travailler 39 heures, hors " effet SMIC ", et à 17,8 % avec " effet SMIC ", c'est-à-dire avec revalorisation du SMIC horaire. A cela, il convient d'ajouter une forte augmentation des coûts d'organisation des entreprises. Selon lui, croire que l'augmentation des coûts et des contraintes pourra être compensée par une amélioration de l'organisation du travail méconnaît gravement la réalité.

Il a également indiqué que la réduction du temps de travail obligatoire n'avait pas de sens pour les PME et ne ferait qu'aggraver les difficultés de certains secteurs, tels que celui des services informatiques, confrontés actuellement à une pénurie de main-d'œuvre.

Enfin, **M. Denis Kessler** a déclaré que la réduction du temps de travail se traduirait, d'une part, par un regain d'attentisme de la part des chefs d'entreprise, ce qui conduira à différer dans le temps des projets d'embauche et, d'autre part, par une accélération des mouvements de délocalisation des investissements français. Il a ajouté que cette mesure favoriserait aussi l'augmentation du travail au noir et aggraverait les difficultés des relations interentreprises en avivant la guerre des prix

entre sous-traitants et donneurs d'ordre, chacun essayant de reporter l'augmentation des coûts de production sur ses partenaires commerciaux.

En conclusion de son intervention, **M. Denis Kessler** a souhaité écarter l'idée que le projet gouvernemental visait à développer le dialogue social, dans la mesure où le résultat de la négociation était connu d'avance. De la même manière, il a réfuté l'argument consistant à dire que l'augmentation des coûts serait limitée à 2,5 %, compte tenu du jeu des heures supplémentaires et de l'impact de la revalorisation du SMIC.

Il a regretté que rien dans la loi ne soit prévu en faveur de l'annualisation du temps de travail.

Il a déclaré que l'ampleur des aides accordées était un faux argument dans la mesure où ces aides seraient temporaires, alors que les coûts seraient pérennes.

Enfin, il a dénoncé le caractère fallacieux de l'argument consistant à dire que la réduction du temps de travail est la dernière mesure à essayer après que toutes les autres solutions ont été utilisées. Selon lui, il reste encore à mettre en œuvre les remèdes utilisés par tous les autres pays qui ont réussi à diminuer leur taux de chômage, à savoir : donner la priorité à l'investissement et à l'innovation, diminuer massivement le poids du secteur public, améliorer la formation et renforcer nos capacités de développement sur les marchés porteurs.

En réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui l'interrogeait sur le déroulement de la Conférence nationale pour l'emploi, **M. Denis Kessler**, rappelant qu'il déposait sous serment, a déclaré qu'à l'issue de la journée du 10 octobre dernier, les partenaires sociaux, et assurément le CNPF, ne connaissaient pas le véritable projet du Gouvernement. Il a précisé qu'à aucun moment de cette journée de négociation, qualifiée par lui de " journée des dupes ", l'existence de la seconde loi rendant obligatoire le passage aux 35 heures n'avait été mentionnée, ceci expliquant la réaction très vive du Président Gandois.

Il a ensuite indiqué que la réduction du temps de travail obligatoire rendrait caduc l'ensemble des accords collectifs antérieurs ayant abouti sur ce sujet. A cet égard, il a mentionné la convention collective de 1992 signée dans le secteur des assurances, qui avait nécessité trois ans de négociation. Il a regretté que le législateur fasse fi de ces accords et décide de substituer la loi à la volonté des parties. S'agissant du télescopage de ce dispositif avec le passage à l'euro, il a redouté que l'on " charge excessivement la barque " et que le coût cumulé de ces deux événements n'entraîne le naufrage de bon nombre d'entreprises.

Enfin, il a déclaré que la question n'était pas de savoir combien d'emplois les 35 heures permettraient de créer, mais combien elles en détruiraient. Pour le savoir de façon précise, il manque, selon lui, des éléments de l'équation financière tels que les nouveaux coûts des heures supplémentaires et du SMIC.

Un vif débat s'est ensuite ouvert, auquel ont participé **Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Paul Girod, Daniel Percheron, Franck Sérusclat, André Jourdain, Roland du Luart et Marc Massion.**

A cette occasion, **M. Denis Kessler** a souhaité réaffirmer la légitimité du CNPF, en tant qu'organisation représentative de la société civile, à prendre position sur un sujet qui concerne toutes les entreprises françaises et a regretté que certains intervenants contestent le principe même de cette légitimité.

En réponse à **M. Paul Girod**, il a indiqué que, contrairement aux idées reçues, les emplois créés aux Etats-Unis depuis le début des années 1990 étaient majoritairement des emplois qualifiés, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies.

En réponse à **M. Daniel Percheron**, il a déclaré que le dialogue social ne fonctionnait pas si mal dans les entreprises privées et que l'essentiel des conflits du travail étaient localisés dans le secteur public. Il a rappelé que dans le " modèle hollandais ", aucune loi n'avait été prise

par le Gouvernement, celui-ci s'en remettant à la responsabilité des partenaires sociaux. Par ailleurs, il a fait observer que les entreprises avaient particulièrement mal compris le fait que l'Etat refusait de s'appliquer à lui-même, ou plus exactement à ses fonctionnaires, une méthode qu'il imposait aux entreprises privées. Toujours en réponse à **M. Daniel Percheron**, qui remarquait que la part des salaires dans la valeur ajoutée avait particulièrement diminué ces dernières années et qui s'interrogeait sur le point de savoir jusqu'où cette part devrait diminuer pour satisfaire les organisations patronales, **M. Denis Kessler** a répondu que les entreprises françaises d'aujourd'hui n'étaient pas en compétition avec les entreprises françaises d'il y a dix ans, mais avec les entreprises étrangères et que, de ce point de vue, la rentabilité de nos entreprises était notoirement inférieure à celle de leurs concurrents. Il a ajouté que le problème essentiel de l'économie française tenait moins à une insuffisance de la demande qu'à une faiblesse de l'offre et il a répété qu'il était nécessaire de mettre l'accent sur la production de richesses plutôt que sur leur distribution.

Enfin, il a reconnu que les organisations patronales avaient sans doute une part dans l'échec de la formation professionnelle dans la mesure où le développement de la formation en alternance avait été trop tardif, mais que, néanmoins, il s'agissait d'une voie importante pour résoudre le problème du chômage.

En réponse à **Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, il a déclaré qu'on ne pouvait accepter l'idée de prendre un pari sur l'avenir, car ce n'est pas l'Etat qui assumera ce risque, mais bien les entreprises. Il a jugé cette attitude relativement irresponsable.

En réponse à **M. Alain Jourdain**, il a confirmé l'idée selon laquelle les 35 heures risqueraient effectivement de se traduire par des phénomènes de substitution du capital au travail. Il a aussi assuré que cela rendrait plus difficile le recours au temps partiel.

Il a déclaré à **M. Roland du Luart** que, après l'échec de la Conférence pour l'emploi, il n'y avait plus eu de dialogue entre le CNPF et le Gouvernement et que le CNPF n'entendait pas négocier. Il s'est montré très favorable à l'annualisation du temps de travail. Il a encore dit que le maintien du texte du Gouvernement dans sa forme actuelle, avec ses incertitudes, serait mauvais pour les entreprises et pour l'emploi. Il a souhaité que l'on renonce à des dispositions contraignantes.

Enfin, en réponse à **M. Marc Massion**, il a déclaré que la position du CNPF ne reflétait pas un mouvement d'humeur mais bien un mouvement de fond.

La commission d'enquête a alors procédé à l'audition de **M. Jean-René Masson, secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail, (CFDT)**.

En trois remarques préliminaires, **M. Jean-René Masson** a indiqué que la CFDT, récusant l'idée d'une fatalité du chômage, s'était toujours déclarée favorable à la recherche de solutions durables en la matière, jugeait que la croissance économique était nécessaire à la réduction du chômage mais pas suffisante, et, enfin, considérait que la diversification des outils de lutte contre le chômage s'imposait. Il a ajouté que la réduction de la durée du travail constituait l'un de ces outils et que ce levier, qualifié par lui d'important, n'avait pas été assez utilisé à ce jour.

Il a jugé que la diminution de la durée du travail pouvait apporter des améliorations pour tous, entreprise et salariés, et contribuer à la croissance, citant à l'appui de son jugement la pratique et les résultats issus de l'accord de 1995 et de la loi "de Robien".

Il a précisé que la CFDT avait signé 30 des 60 accords conclus en application de l'accord interprofessionnel de 1995 et plus de 70 % des 1.500 accords résultant de la loi de Robien. Il a de surcroît indiqué que ces derniers accords avaient concerné 300.000 salariés, permis la création de 20.000 emplois et le maintien de 15.000 dans un contexte

de réorganisation profonde du travail sur une base fréquemment annuelle, et où la compensation salariale n'avait été intégrale que dans 43 % des cas. Il a fait observer que 50 % des accords conclus avaient concerné des entreprises de moins de 50 salariés.

Il a alors souligné que si la CFDT portait une appréciation positive sur le partage du travail, l'essentiel en la matière lui paraissait résider dans la dynamique de la négociation collective. Il a, de plus, jugé qu'il fallait agir avec efficacité sur la durée réelle du travail, ce qui supposait des réorganisations, mais en réduisant le recours au travail précaire et l'utilisation abusive des heures supplémentaires. Il a ajouté que la négociation collective dans les entreprises et dans les branches devait se développer et que, dans ces conditions, la mise en place d'un financement collectif pouvait être un adjuvant favorable qui permettrait en outre de formuler des exigences particulières en termes de créations d'emplois.

Ayant déclaré son accord d'ensemble avec la démarche du projet de loi, **M. Jean-René Masson** a toutefois exprimé son désaccord avec une phrase de l'exposé des motifs, selon laquelle l'Etat se réservait la possibilité de ne compenser que partiellement les exonérations de cotisations sociales accordées en contrepartie des accords de réduction du temps de travail.

Ayant indiqué qu'aucune entreprise ni aucun salarié ne devrait être a priori exclu du dispositif, il a conclu son propos en soulignant que celui-ci apparaissait en l'état comme le moins coûteux et le plus propice à la création d'emplois.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a rappelé le scepticisme des économistes sur les créations d'emplois résultant de la réduction du temps de travail et les conditions rigoureuses mises par eux au succès de cette mesure. Il a souhaité savoir si la CFDT était prête à signer des accords abaissant ou gelant les salaires et comprenant des contreparties en termes de flexibilité. Il s'est inquiété des risques

de la réduction du temps de travail pour les régimes sociaux, puis a demandé à M. Jean-René Masson si l'extension du dispositif à la fonction publique ne lui paraissait pas inéluctable.

M. Jean-René Masson a répondu en indiquant d'abord que la réduction du temps de travail " mettait la question salariale sur la table des négociations " comme le démontraient les 55 % d'accords conclus sur la base de la loi de Robien comportant des mesures d'ajustement des salaires. Il a toutefois précisé que ceux-ci pouvaient prendre des formes multiples et n'avoir qu'un impact indirect sur les salaires, comme, par exemple, l'organisation des congés d'ancienneté. Il a ajouté que lorsque les salariés étaient consultés, ils ne s'opposaient pas à des efforts salariaux, en particulier lorsque les contreparties en emplois étaient sensibles.

Revenant sur les prévisions des économistes, il a cité les simulations réalisées par l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) qui avaient mis en valeur la perspective d'un gain de 700.000 emplois, estimant que les emplois créés par le dispositif de Robien -5 % des emplois concernés- donnaient quelque crédibilité à ces estimations.

Il a ensuite jugé que le plus mauvais des choix en matière de flexibilité résidait dans le recours aux heures supplémentaires sans délai de prévenance, et qu'en la matière la négociation collective donnait des résultats plus favorables pour tous que la contrainte individuelle. Il a prolongé son propos en indiquant que les mesures de réorganisation du travail incluses dans les accords négociés dans certaines branches comme le tourisme pouvaient illustrer cette dernière affirmation. Ayant enfin observé sur ce sujet que la négociation collective était si performante qu'elle pouvait aller au-delà des prescriptions légales comme elle l'avait montré dans le secteur de la production agricole, il a solennellement déclaré que la réduction du temps de travail ne devait pas affaiblir les régimes de protection sociale. Il a alors précisé que les problèmes

rencontrés par les organismes de retraite suggéraient de mieux répartir sur l'ensemble de la vie le temps de travail.

Ayant estimé que l'extension de la réduction de la durée du travail à la fonction publique devait être envisagée sur des bases adaptées à la situation des fonctionnaires, ce qui pouvait nécessiter le temps de la réflexion, il a considéré qu'en revanche l'actuel projet de loi devait être immédiatement complété pour préciser le sort des entreprises publiques.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a observé que, selon certaines analyses, l'allongement de la durée d'utilisation des équipements, condition de la réussite de la réduction du temps de travail, était susceptible de provoquer des gains de productivité tels que la réduction de seulement quatre heures de la durée du travail ne s'accompagnerait pas de créations d'emplois. Elle a, en conséquence, souhaité savoir si des formules de réduction du temps de travail alternatives ne devaient pas être recherchées. Puis, ayant estimé que le projet de loi devait, pour réussir, s'accompagner d'un regain de dynamisme de la négociation collective, elle s'est inquiétée des obstacles que celle-ci pourrait rencontrer dans les petites entreprises sans représentation syndicale.

M. André Jourdain s'est demandé si, compte tenu du succès de la loi de Robien évoqué par M. Jean-René Masson, le projet de loi était bien nécessaire.

M. Marcel-Pierre Cléach a indiqué que, dans son souvenir, les estimations de l'OFCE étaient nettement moins favorables que celles citées par M. Jean-René Masson et oscillaient entre 100.000 et 400.000 créations d'emplois.

M. Louis Souvet, ayant souligné que l'uniformité de la mesure se traduirait pour certaines entreprises par une baisse de leur compétitivité, s'est demandé si les pertes d'emplois qui en résulteraient n'atténueraient pas sensiblement son effet en termes de créations nettes d'emplois.

Puis il a fait valoir que la réduction du temps de travail, pour connaître un certain succès, devait se traduire par une diminution des revenus des actifs peu compatible avec un développement des loisirs, généralement coûteux.

M. Marc Massion a souhaité recueillir l'appréciation de M. Jean-René Masson sur le point de savoir si les entreprises tenaient sur le terrain un discours aussi dur que celui du Conseil national du patronat français (CNPF) et lui a demandé si la CFDT et le CNPF entretenaient des contacts sur le sujet de la réduction du temps de travail.

M. Alain Gournac, président, s'est interrogé sur les risques d'un développement du travail clandestin, puis a questionné le secrétaire national pour savoir si la mesure correspondait à une aspiration des salariés.

En réponse, **M. Jean-René Masson** a tout d'abord considéré que l'accroissement de la durée d'utilisation des équipements nécessitait une contrepartie sur le front du temps de travail, mais que la formule des quatre jours n'était pas généralisable, comme le montrait le faible nombre des accords de Robien -15 %- qui l'avaient retenue. Il a insisté sur la nécessité de sortir du carcan de la référence hebdomadaire pour organiser le temps de travail, rappelant que 30 % des salariés y échappaient d'ores et déjà.

Evoquant les problèmes de la négociation collective, il a précisé que la CFDT était favorable au mécanisme du mandatement, qui avait d'ailleurs permis de signer 30 % des accords de Robien. Il a en outre répété que le dispositif législatif examiné ne serait assorti d'effets favorables que si se développait dans les deux ans le processus de négociation collective.

Ayant estimé qu'un taux de croissance annuelle de 7 à 10 % pendant cinq ans ne permettrait que de réduire marginalement le taux de chômage, il a jugé que les réductions de charges accordées pour lutter contre le chômage n'avaient pas entièrement fait leurs preuves et s'étaient accompagnées parfois d'effets sociaux pervers, citant le

temps partiel devenu souvent plus un temps contraint qu'un temps choisi. Ayant précisé que la CFDT n'était pas défavorable aux réductions de charges à condition qu'elles s'accompagnent de créations d'emplois, il a souligné que le dispositif d'aide publique prévu par le projet de loi était un enjeu majeur pour le CNPF, qui souhaitait voir mentionné son caractère pérenne.

Ayant admis que la réduction du temps de travail ne présentait pas actuellement de garanties absolues pour les exclus, en faveur desquels il a jugé indispensable que soient prises des initiatives, il a précisé que si la CFDT n'avait pas de contact particulier avec le CNPF sur la question du temps de travail, le pragmatisme justifiait les nombreux contacts actuellement pris sur ce sujet dans les branches et les entreprises.

La commission a enfin procédé à l'**audition de MM. Jean-François Perraud et Daniel Prada**, secrétaires confédéraux de la **Confédération générale du travail (CGT)**.

M. Jean-François Perraud a déclaré que la réduction du temps de travail devait être accompagnée d'une relance de la croissance, fondée sur une augmentation de la masse salariale et du pouvoir d'achat.

Il a considéré que la CGT se situait dans une logique d'amélioration du texte du Gouvernement, dont les lacunes portaient notamment sur le régime des heures supplémentaires et sur l'utilisation des aides publiques en faveur des créations d'emplois.

M. Jean-François Perraud a déclaré que la loi sur la réduction du temps de travail ne devait pas devenir le prétexte à une diminution ou à un blocage des salaires. Il a également observé que toute réduction du champ d'application limitait la dynamique de création d'emplois annoncée.

Il a observé que la réduction de la durée légale du temps de travail n'impliquait pas mécaniquement une réduction de la durée réelle du travail dans les entre-

prises. A cet égard, il a considéré que la multiplication des heures supplémentaires illustre un manque structurel d'effectifs, auquel il convenait de répondre par une réglementation plus contraignante. Il a également déploré le faible recours au mécanisme de repos compensateur.

M. Jean-François Perraud s'est inquiété du recours au mandatement qu'il a jugé en contradiction avec l'affirmation de la vocation exclusive des syndicats à négocier.

M. Daniel Prada a rappelé que la CGT était hostile à ce que les aides à l'emploi prennent la forme d'un allègement de cotisations sociales, ceci a fortiori quand cet abattement était cumulable avec les avantages attachés aux bas salaires et aux contrats initiative-emploi (CIE).

En réponse aux questions de **M. Jean Arthuis, rapporteur**, **M. Jean-François Perraud** a réaffirmé l'opposition de son syndicat à une baisse ou un gel des salaires. Il a souligné que les coûts salariaux français n'étaient pas les plus importants des pays industrialisés et qu'il convenait de rechercher les moyens d'une plus grande compétitivité dans l'innovation, l'investissement et une meilleure organisation du travail.

M. Jean-François Perraud a déclaré que le texte de loi ne devait pas fermer les voies de la négociation, tout en rappelant la nécessité d'une maîtrise de la flexibilité. Il a souligné qu'un développement incontrôlé de cette dernière serait porteur de conflit.

Il s'est, en outre, montré prudent sur une éventuelle extension de la réduction du temps de travail à la fonction publique.

A propos du financement de la réduction du temps de travail, **M. Jean-François Perraud** a déclaré que la solution devait être apportée par la croissance.

En réponse à une question de **M. André Jourdain**, **M. Jean-François Perraud** a considéré que la préoccupation essentielle de la CGT était la hausse de la masse salariale qui devait s'effectuer au moyen de créations

d'emplois et d'une hausse des salaires. Il a remarqué que le projet de loi s'inscrivait dans une perspective de création d'emplois.

En réponse à une question de **Mme Dinah Derycke** sur l'utilité d'en passer par une loi pour mettre en œuvre la réduction du temps de travail, **M. Jean-François Perraud** a déclaré qu'une loi bien faite serait incontournable. Il a insisté sur la nécessité d'encadrer les négociations collectives pour prévenir des conflits postérieurs. A cet égard, il a réclamé le rétablissement de l'application du texte le plus favorable au salarié entre accords d'entreprise, de branche et loi. Il a considéré que la signature des organisations syndicales majoritaires aux élections professionnelles devait être requise, tout particulièrement pour les accords dérogatoires. Il a souhaité que soient prévues des heures pour l'information des salariés avant et pendant la négociation. Il s'est également déclaré favorable à ce que soient réaffirmées les prérogatives des institutions représentatives du personnel.

Considérant le mandatement de salariés en l'absence de délégués syndicaux, **M. Jean-François Perraud** a souhaité qu'il soit limité aux entreprises de moins de cinquante salariés, que la négociation ait lieu avec au moins deux salariés, que le terme du mandat soit la fin de l'accord et non sa signature, la protection du salarié se prolongeant six mois au-delà de ce terme. Il a également insisté pour que le salarié mandaté puisse bénéficier des crédits d'heures et des moyens matériels normalement dévolus aux délégués syndicaux et pour qu'à la fin de la négociation et avant la signature, l'accord soit soumis à l'ensemble des organisations représentatives.

Par ailleurs, **M. Jean-François Perraud** a demandé que, préalablement à l'engagement de la négociation, les unions départementales des organisations représentatives en soient informées, ainsi que du nom du syndicat mandant.

En réponse à deux questions de **M. Alain Gournac, président, M. Jean-François Perraud** a déclaré que le recours au travail clandestin constituait pour le salarié un moyen d'augmenter son pouvoir d'achat et que cette question renvoyait plus généralement au problème de la croissance.

Par ailleurs, **M. Jean-François Perraud** a considéré que les priorités des salariés étaient l'emploi, le salaire et les conditions de travail. Il a aussi insisté sur la dégradation des conditions de travail qui se serait produite ces dernières années et qui se traduirait par une augmentation des maladies professionnelles. A ce titre, il a indiqué que la réduction du temps de travail lui semblait constituer un moyen pour faire évoluer la société à travers une nouvelle organisation du travail.

Mercredi 14 janvier 1998 - Présidence de M. Alain Gournac, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission d'enquête a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Pierre Cabanes, président du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC).**

M. Pierre Cabanes a rappelé qu'il n'était pas un spécialiste de la durée du travail, qu'il n'était ni économiste ni économètre et qu'il avait exercé des fonctions pendant six ans au ministère du travail avant d'assurer, depuis seize ans, la responsabilité des affaires sociales d'un grand groupe industriel.

Il a ensuite exposé les trois conséquences qu'il voyait à la décision prise aujourd'hui d'abaisser dans deux ans, dans des conditions encore imprécises, la durée légale du travail à 35 heures hebdomadaires.

La première conséquence est que l'accord signé par les partenaires sociaux sur le temps de travail du 31 octobre 1995 est désormais caduc.

Cet accord reconnaissait que les créations d'emplois ne reposaient pas uniquement sur la croissance, mais pouvaient aussi résulter d'un partage du travail. Il admettait que la compensation salariale puisse ne pas être intégrale. Enfin, il réhabilitait le temps partiel. Surtout, les partenaires sociaux y affirmaient que l'objectif commun était l'accroissement de la compétitivité des entreprises, et que celle-ci passait notamment par une organisation plus souple de l'entreprise autorisant une réduction de la durée du travail. Enfin, il admettait que, parmi les différents types concevables d'organisation et de réduction de la durée du travail, il convenait de privilégier ceux qui étaient les plus créateurs d'emplois.

L'accord prévoyait en outre une obligation de négocier sur le temps de travail au niveau des branches tous les trois ans, ainsi que la création d'un observatoire paritaire des conséquences pour l'emploi des mesures négociées dans ce cadre.

M. Pierre Cabanes a alors souligné que cet accord, malgré son caractère novateur, avait très vite été considéré comme nul et non avenu. Il en a cité pour preuve la demande qui lui avait été faite de dresser un bilan des accords de branches signés en application de cet accord, qu'il a jugée prématurée, ainsi que le vote, quelques jours avant le sommet du 8 juillet 1996 sur la réduction et l'aménagement du temps de travail, de la loi " de Robien ". **M. Pierre Cabanes** a en outre constaté que les partenaires sociaux n'avaient nullement protesté contre la mise à l'écart de l'accord.

La deuxième conséquence de la décision de réduire la durée légale à 35 heures est qu'elle met l'accent sur des questions que la loi n'est pas en mesure de régler (durée du travail sur la vie, durée du travail effectif, etc.), tout en s'appuyant sur une démarche contestable, le relèvement du coût des heures supplémentaires, car l'abaissement de la durée légale aura pour effet de renforcer le coût du travail au-delà de la 35ème heure. Or, il n'est pas sûr qu'un

tel dispositif soit créateur d'emplois. L'exemple du passage de 40 à 39 heures n'est en effet nullement significatif.

En outre, la procédure retenue pour annoncer cette décision, en révélant une absence de consensus, voire une hostilité certaine, se révèle peu adaptée à l'objectif poursuivi. Une " menace législative " ne semble pas non plus un comportement adapté, et il paraît inutile et coûteux de subventionner ce dispositif, dès lors qu'on en attend des gains de productivité.

Enfin, après avoir constaté qu'il serait difficile de négocier dans le délai imparti, **M. Pierre Cabanes** a formulé la crainte de voir écartées deux questions fondamentales à ses yeux : pourquoi la négociation n'était-elle pas le mode normal de définitions des règles du travail, l'article 34 de la Constitution réservant au législateur la définition des seuls principes fondamentaux ? La durée légale hebdomadaire du travail était-elle encore adaptée aux évolutions de la société actuelle, alors que l'on travaille de moins en moins et que l'espérance de vie augmente. La croissance économique reposant sur des gains de productivité qui, eux-mêmes, réduisent le nombre des heures de travail nécessaires, le plein emploi n'existera plus. Dans ces conditions, le travail ne pourra plus constituer le fondement de la vie en société.

C'est pourquoi, selon **M. Pierre Cabanes**, les revendications actuelles des demandeurs d'emploi ont un caractère historique ; elles ne consistent plus en effet à réclamer un emploi, mais un revenu minimum. Il y a donc là un problème de société considérable, celui de la répartition de la richesse, qu'il ne faudrait pas différer.

En réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui observait que la sagesse serait de faire confiance aux partenaires sociaux plutôt qu'au législateur. **M. Pierre Cabanes** a souligné que le service public ne savait pas inciter à la négociation collective. C'est pourquoi, lorsque les problèmes surgissaient, on recourait à la voie législative.

Toujours en réponse aux questions du rapporteur, **M. Pierre Cabanes** a indiqué que l'une des filiales de son groupe industriel avait fait l'objet de 1.200 procès-verbaux pour violation de la durée du travail des cadres, ce qui posait des problèmes importants dans la mesure où le groupe travaillait à l'échelon international.

Il a cependant observé que la comparaison d'unités de production en France et aux Pays-Bas ne révélait pas de différence notable dans l'activité des cadres, quand ceux-ci travaillaient en France jusqu'à 19 ou 20 heures, alors qu'ils quittaient leur bureau à 17 heures aux Pays-Bas. Pour lui, il s'agissait donc de différences culturelles qu'on ne ferait pas évoluer aisément. Il a reconnu qu'il ne savait pas comment régler cette difficulté, qui supposait également d'aborder la question des rémunérations.

Il a ajouté qu'en raison de la qualité de la main-d'œuvre française, son groupe ne cherchait pas à délocaliser ses activités, même s'il était parfois contraint d'acheter des entreprises à l'étranger pour répondre aux conditions posées par les pays d'accueil.

Il a réaffirmé qu'il convenait de revoir les règles de rémunération des cadres pour qu'elles ne soient plus seulement assises sur la quantité de travail. Il a suggéré le recours à la participation, aux stock-options, et s'est interrogé sur la possibilité d'asseoir une partie de la rémunération sur la valeur ajoutée de l'entreprise en fonction du rendement du capital investi.

Il a conclu en soulignant que la complexité de ces sujets plaidait pour qu'ils soient abordés au niveau de la négociation locale.

A propos de la préférence de **M. Pierre Cabanes** pour le dialogue social, **M. Marc Massion** a rappelé qu'en France de nombreuses avancées sociales avaient été obtenues " par la rue " ou par une décision législative. Il s'est aussi interrogé sur la capacité de certaines catégories de salariés à négocier et s'est demandé pourquoi les parte-

naires sociaux n'avaient pas réagi à la mise à l'écart de l'accord d'octobre 1995.

M. André Jourdain a souhaité savoir si le CSERC avait réalisé des études prospectives sur la durée du travail et si la volonté de durcir les conditions d'accès au temps partiel n'était pas contradictoire avec la volonté de partager le travail.

En réponse, **M. Pierre Cabanes** a reconnu que certaines pratiques d'aménagement du temps de travail étaient abusives et justifiaient une intervention du législateur. Il a admis que beaucoup d'avancées sociales avaient été obtenues par la rue. Mais, il a observé que cela s'était fait à une époque où les problèmes posés étaient simples à résoudre. Pour lui, aujourd'hui, une manifestation de rue ne pourrait apporter de solution.

A propos du silence des partenaires sociaux concernant la mise à l'écart de l'accord de 1995, il a émis l'hypothèse que ceux-ci le considéraient comme toujours en application. Il a indiqué que le CSERC publierait un rapport en mars prochain sur les perspectives d'évolution de la durée du travail à l'échéance de 2005. Pour lui, la diminution de la durée du travail paraît irréversible. Enfin, il a précisé que le recours au temps partiel serait d'autant mieux accepté que le législateur saurait en éviter les excès.

La commission d'enquête a ensuite procédé à l'**audition de M. Bernard Brunhes, président de Bernard Brunhes consultant.**

M. Bernard Brunhes a tout d'abord déclaré que notre économie avait besoin, d'une part, d'une réduction du temps de travail et, d'autre part, de davantage de flexibilité, et que ces deux orientations devaient être poursuivies simultanément.

S'agissant plus particulièrement de la réduction du temps de travail, il a indiqué que, compte tenu de la forte croissance de la productivité, de la modestie du taux de croissance moyen annuel et de la forte croissance de la

population en âge de travailler, il y avait de moins en moins d'heures de travail à distribuer. Il a ajouté que les termes de l'alternative étaient, pour lui, tout à fait clairs : soit on continuait à retarder l'entrée des jeunes sur le marché du travail, à accélérer la sortie du marché des travailleurs les plus âgés et à accepter le chômage, soit l'on décidait de partager la durée du travail. La question n'est donc pas, selon lui, de savoir s'il faut réduire la durée du temps de travail, mais bien de savoir comment il faut le faire.

A cet égard, il a regretté que le dialogue social soit bloqué et a insisté sur la nécessité absolue de surmonter ce blocage, sauf à prendre le risque de faire échouer cette mesure. En conséquence, il s'est déclaré favorable à l'intervention des pouvoirs publics.

En réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui l'interrogeait sur le bien-fondé de la méthode utilisée par le Gouvernement, **M. Bernard Brunhes** a reconnu que cette méthode avait abouti à une contradiction avec, d'une part, les entreprises qui refusent de négocier tant que les règles du jeu ne seront pas fixées, notamment en ce qui concerne les heures supplémentaires, le traitement du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et l'annualisation, et, d'autre part, le Gouvernement qui préfère attendre que les entreprises aient commencé à négocier pour légiférer. Il a jugé indispensable de surmonter cette contradiction, peut-être en accordant plus de temps à la négociation.

Concernant l'impact de la réduction du temps de travail sur les entreprises de main-d'œuvre, **M. Bernard Brunhes** a mis en exergue la grande diversité des situations. Selon lui, dans bien des cas, la réduction du temps de travail pourra se faire sans réduction de salaire, voire en augmentant les salaires, à condition toutefois que les entreprises puissent disposer de plus de flexibilité. En revanche, il a reconnu que dans certaines autres entreprises, notamment celles qui ont déjà fourni de gros efforts

en termes d'organisation du travail, la réduction du temps de travail soulèvera des difficultés inextricables.

S'agissant des cadres, il a souligné la spécificité française consistant à rémunérer les cadres au forfait, ce qui aboutissait à ce que ceux-ci travaillent beaucoup plus que dans tous les autres pays de la Communauté où les cadres ne travaillent pas davantage que les autres salariés. Il a néanmoins reconnu la difficulté de " compter le temps de travail de ceux qui ne le comptent pas ". Enfin, il a fait observer que si beaucoup de cadres français partaient effectivement travailler à l'étranger, en sens inverse, beaucoup de cadres étrangers venaient travailler en France, et qu'il fallait se demander s'il ne s'agissait pas là simplement d'une conséquence de la mise en place du marché unique, lequel a précisément pour objectif d'encourager une plus grande mobilité des hommes et des capitaux. Il a conclu sur ce point en indiquant que, pour sa part, le problème des cadres ne l'inquiétait pas du tout, contrairement au problème posé par le traitement de la revalorisation du SMIC ou celui de l'industrie textile.

Un débat s'est ensuite instauré auquel ont participé **MM. André Jourdain, Daniel Percheron, Alain Gournac, président, et Jean Arthuis, rapporteur.**

En réponse aux intervenants, **M. Bernard Brunhes** a indiqué que si la loi devait aboutir à ce que, de façon obligatoire, à partir du 1er janvier 2000, les entreprises soient contraintes de réduire leur durée de travail effective à 35 heures tout en en payant 39 heures, cela créerait effectivement de graves problèmes. Mais il a aussitôt écarté cette hypothèse en affirmant que ce ne serait pas le cas et que les entreprises pourraient continuer à faire travailler leurs salariés 39 heures, avec un surcoût équivalent à celui du passage de 40 à 39 heures. Toutefois, il a à nouveau souligné l'importance cruciale de la décision des pouvoirs publics en matière de SMIC et a redit, à cette occasion, qu'il y aurait des entreprises qui pourraient absorber la réduction du temps de travail sans trop de problèmes et d'autres qui ne le pourraient pas.

Par ailleurs, il a déclaré qu'il existait un décalage important entre le discours des centrales syndicales, consistant à refuser toute baisse des salaires ou toute négociation et celui des acteurs de terrain qui négocieraient nécessairement une fois la loi votée. Il a ajouté que la réduction du temps de travail ne serait pas un échec à condition que l'on réfléchisse au calendrier et qu'on laisse la négociation avancer au niveau local.

En réponse à **M. Alain Gournac, président, M. Bernard Brunhes** a reconnu que la notion de temps de travail continuait d'avoir un sens pour une partie probablement encore majoritaire de la population, mais que sa pertinence était limitée concernant les nouveaux métiers dans lesquels, a-t-il dit, les créations d'emplois sont les plus nombreuses.

S'agissant de la loi " de Robien ", sur laquelle il a indiqué avoir travaillé à la demande de M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale sous la précédente législature, **M. Bernard Brunhes** a déclaré que toute aide de l'Etat en faveur de l'emploi était mauvaise dans la mesure où elle coûtait fort cher, mais que dans cet ensemble les aides de la loi " de Robien " étaient les plus efficaces. Il a toutefois reconnu que cette loi avait eu l'inconvénient de " casser " le mouvement de négociations de branches qui s'était engagé à la suite de l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995.

Il a indiqué qu'il n'était en général pas inquiet de l'existence de seuils, mais que le seuil temporel qui conduirait les entreprises de moins de 20 salariés à n'appliquer la nouvelle durée légale qu'en 2002, alors que les autres basculeront dès l'an 2000, risquait d'introduire des distorsions de concurrence entre entreprises de taille voisine, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP). Il a donc recommandé une certaine souplesse dans l'application de ce seuil.

Enfin, en réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui, citant le cas de la Grande-Bretagne, lui demandait d'expliquer pourquoi il existait une corrélation inverse entre la durée du travail effective et le chômage, **M. Bernard Brunhes** a répondu que, dans ce pays, la population active avait cessé de croître, que les femmes ne s'inscrivaient pas au chômage et qu'en outre, il devait y avoir, comme en Hollande, des problèmes de traitement statistique du chômage.

Puis la commission a procédé à l'**audition de Mme Michèle Biaggi, secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail - force ouvrière (CGT-FO)**, accompagnée de **M. René Valladon, secrétaire confédéral** et de **Mme Isabelle Mutel, assistante confédérale**.

Mme Michèle Biaggi a tenu à rappeler les trois points qui avaient été défendus par son organisation syndicale lors de la conférence du 10 octobre 1997. Il s'agissait d'une amélioration du pouvoir d'achat (salaires, retraites, minima sociaux) pour relancer la consommation, d'une extension du dispositif de cessation anticipée d'activité, l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE), et d'une réduction de la durée du travail sans perte de salaire.

Elle a ensuite évoqué les points qui posaient problème à son syndicat dans le projet du Gouvernement et notamment le champ d'application du texte, en s'interrogeant sur l'application du seuil des 20 salariés et sur l'exclusion du secteur public du dispositif. Elle a évoqué la question du mandatement et a souhaité que les aides soient conditionnées au maintien des salaires et à la création d'emplois.

Mme Michèle Biaggi a considéré que les deux objectifs du texte devaient être la création d'emplois et l'amélioration des conditions de travail. Elle a affirmé que ce projet de loi constituait un des éléments permettant de lutter

contre le chômage et l'exclusion et qu'il serait d'autant plus efficace que la négociation serait fructueuse.

En réponse à une question de **M. Alain Gournac, président, M. René Valladon** s'est interrogé sur le maintien du seuil des 50 salariés pour la désignation de délégués syndicaux. Il a insisté sur la formation et l'indépendance de ces derniers, deux qualités qui ne lui semblaient pas caractériser avec certitude le salarié mandaté. Il s'est inquiété des risques de contournement des organisations syndicales que semblait porter en lui le mandatement.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a souhaité savoir si, lors de la journée du 10 octobre, la CGT-FO avait découvert l'existence de la deuxième loi prévue par le Gouvernement au dernier moment.

Mme Michèle Biaggi a déclaré, en réponse au rapporteur, que le Premier ministre avait annoncé le matin du 10 octobre qu'une loi lancerait le mouvement. **M. René Valladon** a reconnu être embarrassé par cette question, même s'il refusait l'idée d'un piège tendu aux partenaires sociaux, compte tenu des informations qui lui avaient été transmises par le Gouvernement en préparation de la Conférence.

En réponse à une autre question de **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui souhaitait savoir si le discours conclusif du Premier ministre s'imposait, **M. René Valladon** a estimé que la concertation avait eu lieu toute la journée et qu'elle avait été suivie d'une décision politique. Il a considéré qu'il était excessif de parler de manipulation, notamment après le discours de politique générale du Premier ministre du 19 juin.

Toujours en réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui s'interrogeait sur les études économiques dont disposait la CGT-FO pour former son jugement, **M. René Valladon** a exprimé des réserves sur la qualité des études macro-économiques et en particulier sur leur capacité à

rendre compte d'un problème comme l'organisation du travail, qui est avant tout d'ordre micro-économique.

Il a déclaré qu'il n'était pas convaincu par les études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et en particulier par ses hypothèses en termes de compensation ou de baisse du salaire. Il a exprimé le même sentiment à l'égard des études réalisées par M. Bernard Brunhes.

Pour justifier son propos, **M. René Valladon** a déclaré que l'économie relevait, selon lui, plus de la psychologie que des règles de droit.

En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui s'interrogerait sur l'existence d'une contradiction entre la logique keynésienne revendiquée par la CGT-FO et la réduction du temps de travail, **Mme Michèle Biaggi** a déclaré que la relance de la consommation devait permettre d'augmenter la croissance et l'emploi.

M. René Valladon a précisé que son organisation avait demandé qu'un débat soit organisé sur les heures supplémentaires et que la CGT-FO souhaitait une modification de la réglementation pour qu'elles ne deviennent pas un mode de gestion normal.

Il a déclaré que dans certains secteurs comme la métallurgie, la majorité des effectifs travaillait déjà aux alentours de 35/36 heures par semaine, alors que dans de nombreux autres, les salariés recherchaient les heures supplémentaires. Pour satisfaire ces salariés qui ont besoin de travailler plus, il a insisté sur la nécessité d'augmenter les salaires.

M. René Valladon a considéré que la durée du travail était secondaire par rapport à la question des salaires ; il s'est par ailleurs interrogé sur la notion de durée du travail en mettant en avant la non-coïncidence de la durée légale et de la durée effective.

En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, rapporteur**, sur l'annualisation, **M. René Valladon** a estimé qu'elle existait déjà pour les activités saisonnières. Il a considéré par ailleurs qu'elle avait pour objectif d'éviter l'embauche et que se posait à son endroit un problème de niveau de négociation, la négociation d'entreprises, bénéficiaires d'aides incitatives, pouvant poser un problème de concurrence déloyale.

En réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, **M. René Valladon** a reconnu que les résultats de la loi " de Robien " en termes d'emplois sauvegardés ne comptabilisaient pas les emplois perdus par les concurrents du fait de cette concurrence déloyale.

Toujours en réponse à une question de **M. Jean Arthuis, rapporteur**, sur la mondialisation et la nécessaire adaptation des entreprises françaises aux modalités de fonctionnement des marchés, **M. René Valladon** a déclaré qu'il ne croyait pas que la diminution du niveau de protection sociale soit la solution.

Il a ajouté que son syndicat était hostile à l'idée de signer des accords de gel ou de réduction des salaires auxquels il estimait que les salariés étaient opposés. Par ailleurs, il a déclaré que le financement des 35 heures dans la fonction publique n'était pas impossible si l'on réussissait à relancer la croissance.

En réponse à une autre question de **M. Jean Arthuis, rapporteur**, sur le risque d'un financement par endettement, il a estimé qu'une meilleure politique de répartition des richesses pouvait influencer la croissance. Il a, par ailleurs, regretté l'absence de coordination des politiques économiques européennes.

En réponse à une question de **M. Alain Gournac, président**, sur un éventuel développement du travail clandestin du fait de la réduction du temps de travail, **M. René Valladon** a reconnu qu'il existait un risque d'affaiblissement des petites et moyennes entreprises (PME) et des artisans. **M. Jean Arthuis, rapporteur**, a

alors fait remarquer que des contraintes trop fortes augmentaient le travail clandestin et les délocalisations.

M. René Valladon a déclaré qu'il ne croyait pas que les 35 heures légales feraient baisser la durée réelle du temps du travail.

En réponse à une question de **M. Alain Gournac, président**, **M. René Valladon** a déclaré que les priorités restaient le pouvoir d'achat et l'extension de l'ARPE. Il a estimé que la CGT-FO n'entendait pas s'impliquer dans les négociations sur la réduction du temps de travail, alors que les conditions de cette réduction seraient de nouveau modifiées dans deux ans.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Alain Gournac, président, la commission d'enquête a organisé une table ronde réunissant **M. Claude Seibel, directeur de la Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES)**, **M. Alain Gubian, chef de la mission analyse économique à la DARES**, **M. Michel Didier, président de Rexecode**, **M. Jacques Freyssinet, directeur de l'Institut de recherche économique et sociale (IRES)**, **M. Olivier Favereau, professeur de sciences économiques à Paris X Nanterre, directeur de l'unité Forum au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)**, et **M. Gérard Cornilleau, directeur adjoint à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)**.

M. Claude Seibel, directeur de la Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES), a ouvert la table ronde en indiquant que son propos porterait sur les trois points suivants : la nécessaire clarification des concepts de durée du travail, l'évolution de la durée du travail entre 1993 et 1996 et le bilan de la loi " de Robien " du 11 juin 1996.

Ayant indiqué que la commission d'enquête avait été saisie des documents nécessaires à la compréhension des différents concepts de durée du travail, il a souligné que 46 ans avaient été nécessaires pour que la durée effective du travail coïncide avec la durée légale instituée en 1936.

Evoquant les différentes étapes de la réduction du temps de travail entre 1993 et 1996, il a d'abord mentionné l'échec de l'article 39 de la loi quinquennale sur l'emploi de 1993 et indiqué qu'il n'avait débouché que sur treize accords d'établissements dont neuf avaient d'ailleurs été conclus dans la même entreprise. Puis, analysant l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995, il a observé que ses résultats avaient été limités et n'avaient pas associé aménagement du temps de travail et créations d'emplois. Il a alors souligné que la loi de Robien avait entièrement modifié cette situation en générant un nombre d'accords significatif, 1.700 accords concernant 167.000 salariés, soit 1,2 % des salariés du champ. Il a précisé qu'au-delà de ce résultat quantitatif, l'analyse conduite par la DARES de deux tiers de ces accords indiquait qu'ils avaient donné lieu à un saut qualitatif.

Il a alors livré les principales conclusions de cette analyse. Il a d'abord remarqué que si la réduction du temps de travail avait majoritairement porté sur la seule durée hebdomadaire du travail, une proportion importante des accords, la moitié des conventions offensives et 41 % des conventions défensives, s'était inscrite dans un cadre annuel.

Il a ensuite souligné le très faible nombre d'accords conclus sans mesures de réorganisation du travail, indiquant que dans plus de la moitié des cas les réorganisations permettaient de moduler l'activité en fonction des aléas de la demande.

Evoquant les clauses salariales des accords, il a observé que le maintien intégral ou partiel des salaires se retrouvait davantage dans les accords offensifs que dans les accords défensifs, mais qu'il était dans 80 % des cas

accompagné d'une période ultérieure de gel plus ou moins longue.

Il a alors précisé que les effets des accords offensifs sur les créations d'emplois pouvaient être estimés à 11 % des effectifs concernés, la proportion des licenciements évités étant légèrement supérieure dans le cas des accords défensifs avec 11,6 %.

Ayant remarqué que la loi de 1996 s'était accompagnée d'un renouveau de la négociation collective et d'un renforcement des procédures de suivi des accords par les partenaires sociaux, il a rappelé que l'aide de l'Etat avait été importante et estimé que son calibrage avait été un peu supérieur au point d'équilibre nécessaire.

Il a conclu son propos en remarquant que les décisions micro-économiques consécutives à la loi avaient réuni les conditions posées par les spécialistes de macro-économie au succès d'une mesure de réduction du temps de travail.

La commission d'enquête a ensuite entendu l'exposé de **M. Michel Didier, président de Rexecode.**

Après avoir rappelé les limites des instruments macro-économiques, **M. Michel Didier** a estimé d'emblée que toute réduction du temps de travail qui se traduirait par une détérioration de la compétitivité des entreprises serait défavorable à l'emploi, ce qui supposait que soient dégagées les contreparties nécessaires pour éviter cet enchaînement.

Il a alors souhaité faire justice de l'idée fausse selon laquelle le coût de la mesure pourrait être absorbé au prix d'un rééquilibrage du partage de la valeur ajoutée au profit des salaires. A ce sujet, il a précisé que le niveau des salaires dans la valeur ajoutée ne s'était pas substantiellement érodé contrairement à une affirmation répandue et que la rentabilité et la profitabilité des entreprises françaises étaient, au contraire, à son niveau d'il y a 25 ans et inférieures à celui de leurs concurrentes. Soulignant les liens entre la profitabilité des entreprises, l'investissement et l'emploi, il a alors considéré que si la réduction de la

durée du travail devait s'accompagner de redistributions, celles-ci devraient s'opérer à l'intérieur de la masse salariale, ce qui, incidemment, marquait bien les limites de l'exercice.

Ayant insisté sur la dépendance des effets de la réduction du temps de travail à l'égard des modalités mêmes de cette réduction et des réactions des agents économiques, il a estimé que le raisonnement pouvait être conduit à partir de trois situations types.

Il a assimilé la première, où la réduction du temps de travail serait intégralement compensée, à un choc sur le coût du travail de l'ordre de 11,4 % et rappelé qu'un choc comparable intervenu en 1982 s'était traduit par une perte massive de compétitivité, une hausse de quatre points du taux de chômage entre 1982 et 1986, et des pertes industrielles jamais effacées. Il a jugé que la nocivité d'alors serait aujourd'hui renforcée dans un contexte de contraintes plus fortes caractérisées par le renoncement à la dévaluation et une mondialisation économique plus nette qu'à l'époque.

Passant à la deuxième situation, marquée par une durée effective du travail inchangée, il a considéré que si elle ne s'accompagnerait pas d'une baisse de la production, elle se traduirait par une hausse du coût du travail comprise entre 2,6 et 7,1 % selon les hypothèses retenues pour le régime des repos compensateurs. Il en a tiré la conséquence que, moyennant une élasticité de l'emploi au coût du travail de l'ordre de 0,5 point, on assisterait alors à terme à des pertes d'emplois comprises entre 150.000 et 300.000 unités.

Il a alors évoqué la troisième situation, où la durée effective du travail s'ajusterait lentement, pour indiquer qu'en ce cas trois variables conditionneraient les effets de la mesure : les gains de productivité horaire, la compensation salariale et ses effets sur les finances publiques.

En ce qui concerne les gains de productivité, il a estimé que ceux-ci étaient probables, indiquant toutefois

que des pertes de production pouvaient être redoutées dans certains secteurs comme l'informatique ou les travaux publics. Il a cependant contesté, au nom de l'impératif de compétitivité des entreprises françaises, le bien-fondé économique d'une répartition des gains de productivité au seul profit de la masse salariale. Il a, en outre, ajouté que les gains de productivité attendus supposaient davantage de souplesse, regrettant que le projet de loi n'ait pas placé d'emblée la question de la durée du travail dans un cadre annuel.

Il a rappelé que le Gouvernement avait inscrit sa démarche dans la perspective d'une modération salariale mais s'est demandé si, le contexte peu inflationniste nécessitant des années pour qu'elle se manifeste, des baisses de salaires ne s'imposeraient pas, redoutant que les salariés s'y opposent.

Ayant souligné les incertitudes de la mesure sur les finances publiques et l'importance du chemin à parcourir vers les 35 heures pour en apprécier les effets, il a insisté sur le risque que celle-ci ne se traduise par des améliorations apportées à la situation des salariés sans aucun effet significatif sur l'emploi.

La commission d'enquête a ensuite entendu l'exposé de **M. Alain Gubian, chef de la mission analyse économique à la Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES).**

Ayant indiqué que son exposé s'attacherait à définir les conditions de réussite de la réduction du temps de travail et l'adéquation du projet de loi à ces conditions, **M. Alain Gubian** a d'abord rappelé que, la croissance économique ne devant pas suffire à réduire le chômage, il fallait prendre des mesures pour que la croissance s'enrichisse en emplois. Ayant considéré que la baisse des coûts salariaux n'était assortie à court terme que d'effets modestes, il a alors jugé qu'une alternative se présentait entre une réduction individuelle du temps de travail, autour par exemple du temps partiel, appelée à générer un

creusement des inégalités salariales, et une réduction collective dépourvue de cette incidence mais dont les conditions de réussite apparaissent strictes.

Examinant chacune de ces conditions, il a d'abord indiqué que la croissance du salaire horaire devait être parallèle aux gains de productivité associés à la réduction du temps de travail, le niveau des emplois nouvellement créés étant fonction du partage des gains de productivité supplémentaires. Il a ensuite estimé qu'il fallait, d'une part, compenser la baisse de la durée d'utilisation des équipements et, d'autre part, mettre en œuvre un système d'aide publique équilibré correspondant grosso modo à un point de cotisation sociale par heure. Il a jugé que, dans ces conditions, si la compensation salariale ne pouvait être totale, elle pouvait être partielle.

Passant à l'examen de l'adéquation du projet de loi à ces conditions, il a d'abord insisté sur l'importance de l'impact de la réduction de la durée légale du travail sur la durée effective. Ayant suggéré que le rythme de la croissance économique conditionnerait le succès de la mesure, il a considéré que l'aide publique était convenablement ajustée, remarquant que son profil dégressif était cohérent avec les surcoûts de court terme que subiraient certaines entreprises et que son expression en niveau plutôt qu'en pourcentage en renforçait l'attrait pour les entreprises de main-d'œuvre à salaires peu élevés.

Il a conclu son propos après avoir considéré que la condition posée en matière d'emplois créés ou sauvegardés était cohérente compte tenu des gains de productivité attendus en observant que, par rapport à la loi de Robien, le coût net de la mesure envisagée serait moins élevé, mais qu'une modération salariale plus forte s'imposait du fait d'un niveau d'aide publique plus faible.

La commission d'enquête a ensuite entendu l'exposé de **M. Jacques Freyssinet, directeur de l'Institut de recherche économique et sociale (IRES).**

De manière liminaire, **M. Jacques Freyssinet** a souligné que la décision de réduire à 35 heures hebdomadaires la durée légale du travail soulevait deux questions : comment la réduction de la durée légale du travail s'articule-t-elle avec les autres mesures relatives à la durée du travail envisagées dans le cadre du projet de loi ? La baisse de la durée légale du temps de travail est-elle un instrument nécessaire, utile et efficace pour réduire la durée effective du travail ?

Puis **M. Jacques Freyssinet** a indiqué que le projet de loi, à l'instar de toutes les interventions de l'Etat dans le domaine de la durée du travail depuis 1982, combinait trois types de mécanismes : la modification des normes légales, le transfert du pouvoir normatif vers la négociation collective et la mise en œuvre de contrats avec les entreprises.

En ce qui concerne les normes légales relatives à la durée du travail, il a souligné qu'elles n'avaient qu'un pouvoir contraignant limité sur la durée du travail, la loi fixant des durées maximales de travail ainsi que des enveloppes maximales annuelles d'heures supplémentaires ; mais pour le reste elle n'exerce sur la durée effective du travail qu'une action indirecte, par l'intermédiaire des coûts salariaux, c'est-à-dire par la détermination de la rémunération des heures supplémentaires, des seuils de repos compensateurs, ainsi que des plafonds de durée pour le temps partiel ouvrant droit au bénéfice des exonérations de charges sociales. Il a précisé que le projet de réduction à 35 heures hebdomadaires de la durée légale du travail n'aurait a priori que deux effets : le déplacement des seuils de déclenchement des heures supplémentaires et des repos compensateurs, ce qui renchérirait le coût salarial pour les durées hebdomadaires supérieures à 35 heures, et la restriction des conditions d'accès aux exonérations de charges en faveur du travail à temps partiel, les durées comprises entre 16 et 18 heures par semaine en étant désormais exclues et la période de référence ne pouvant plus être l'année. Il a ajouté que le bénéfice des exonérations de

charges sociales pour les emplois à temps partiel d'une durée comprise entre 28 et 32 heures serait maintenu, la durée maximum du temps partiel n'étant pas abaissée à proportion de la durée légale du travail.

En second lieu, **M. Jacques Freyssinet** a indiqué que le dispositif de réduction à 35 heures de la durée légale du travail s'inscrivait dans la continuité d'autres mesures consistant pour le législateur à déléguer son pouvoir normatif aux partenaires sociaux qui parviendraient à un accord. Il a précisé que le dispositif comportait deux élargissements des conditions et du contenu de la négociation : la possibilité de réaliser la réduction du temps de travail en totalité sous la forme de jours de congés complémentaires, d'une part ; la consécration législative de la jurisprudence de la Cour de cassation accordant la possibilité à des salariés mandatés par les organisations syndicales de signer des accords d'entreprise en l'absence de délégué syndical et de convention de branches, d'autre part.

Enfin, **M. Jacques Freyssinet** a ajouté que le dispositif de réduction à 35 heures de la durée légale du travail comportait également un troisième mécanisme inauguré en 1982 par les contrats solidarité-emploi, puis relancé par la loi de Robien, selon lequel l'Etat reverse aux entreprises les gains résultant de la mise en œuvre d'une réduction du temps de travail assortie d'engagements en termes d'emploi.

M. Jacques Freyssinet a estimé qu'au total le dispositif de réduction à 35 heures de la durée légale du travail ne comportait pas d'innovation majeure, mais plutôt une combinatoire différente de mécanismes anciens. Il a souligné qu'au contraire de la réduction du temps de travail mise en œuvre en 1936, qui comportait une obligation de réduction effective de la durée du travail, le dispositif actuellement envisagé donnait la priorité à l'action sur les coûts relatifs et entendait infléchir de manière non contraignante les choix des acteurs.

En réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui s'inquiétait des risques de distorsion de concurrence entre les entreprises aidées et les autres, **M. Jacques Freyssinet** a souligné la tendance au développement des rapports contractuels entre l'Etat et les entreprises et il a estimé que cette évolution n'emportait aucune discrimination dès lors que les contrats étaient librement consentis par les entreprises et que celles-ci bénéficiaient effectivement d'une égalité de traitement de la part des administrations publiques.

M. Jacques Freyssinet s'est ensuite interrogé sur la nécessité de réduire la durée légale du travail. A cet égard, il a indiqué qu'il serait souhaitable et plus efficace que la réduction de la durée effective du travail soit portée par la négociation collective, mais que l'expérience historique faisait apparaître en ce domaine une longue série d'échecs. Il a précisé que la durée du travail avait fait l'objet d'une longue succession d'interventions publiques, mais que la négociation collective n'avait jamais entraîné de baisse de la durée effective du travail, à l'exception des accords de branches consécutifs aux accords de Grenelle, sous l'effet desquels la durée effective du travail s'était rapprochée de la durée légale au début des années 1970.

Il a précisé que le nombre d'accords d'entreprise portant sur le temps de travail avait augmenté à la faveur des élargissements successifs des conditions et du contenu des négociations par la " loi Delebarre ", la " loi Séguin ", puis la loi quinquennale sur l'emploi, leur nombre s'établissant ainsi à 4.000 en 1996, contre 3.000 en 1993 et 2.000 en 1986, mais il a ajouté que la durée du travail offerte n'avait pas connu de variations significatives pour les salariés à temps plein depuis 1983 et que la durée effective de travail des salariés à temps plein, hors enseignants, s'établissait en moyenne à 41 heures en 1994.

En conclusion, **M. Jacques Freyssinet** a considéré que l'élargissement des possibilités de négociation collective avait permis la diversification et la flexibilité des temps de travail mais n'avait eu aucun effet statistique

sur la durée du travail, les quinze années passées marquant donc à cet égard l'échec des mécanismes d'encouragement à la négociation collective, puisque la baisse de la durée moyenne du temps de travail avait résulté du développement du travail à temps partiel, qui était un mécanisme individuel et unilatéral. Il a alors estimé qu'il était peu probable que les négociations collectives puissent seules parvenir à un résultat en matière de réduction de la durée du travail et que l'intervention normative, qui n'était en l'espèce ni contraignante, ni obligatoire, pouvait faire avancer les négociations collectives.

La commission d'enquête a ensuite entendu l'exposé de **M. Olivier Favereau, professeur de sciences économiques à l'université de Paris X Nanterre et directeur d'unité au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).**

Après s'être présenté comme un théoricien, **M. Olivier Favereau** a tout d'abord souligné qu'au-delà de divergences d'hypothèses, les aspects macro-économiques de la réduction du temps de travail faisaient l'objet d'un relatif consensus parmi les économistes professionnels. Il a précisé que ceux-ci s'accordaient sur les canaux de transmission de la réduction du temps de travail aux grandes variables macro-économiques. Ainsi les simulations effectuées à l'aide de modèles économiques convergeraient-elles pour suggérer que le passage à 35 heures aurait des effets sensibles sur le chômage, sans qu'ils soient cependant massifs. Il a jugé que les résultats " mi-figue, mi-raisin " de ces simulations étaient décevants tant pour les partisans que pour les adversaires de la réduction du temps de travail, car elles suggéraient que la réduction du temps de travail ne méritait ni un excès d'honneur, ni un excès d'indignité.

M. Olivier Favereau a ensuite souligné qu'à l'inverse les conditions micro-économiques de la réduction du temps de travail ne réunissaient aucun consensus et qu'il existait en la matière de réelles divergences théoriques, dont la prise en considération permettait d'élargir l'éventail des

conséquences possibles de la réduction du temps de travail, celle-ci pouvant dès lors apparaître ou bien comme la politique économique optimale dans la conjoncture actuelle ou bien comme une erreur de politique économique d'anthologie.

M. Olivier Favereau a expliqué que la représentation de l'entreprise était en effet abusivement simplifiée dans les modèles macro-économiques puisque cette représentation ne distinguait pas selon la taille des entreprises et consistait à résumer l'entreprise sous la forme d'un agent individuel opérant des choix techniques caractérisés par une fonction de production. Il a exposé que cette représentation était battue en brèche par les théories institutionnalistes qui, empruntant notamment aux théories des organisations, à la théorie des jeux, à la théorie des contrats et aux résultats des recherches en sciences de gestion ou en sociologie, considéraient que l'entreprise était fondée par un pacte social qui fixe un équilibre entre les attentes des salariés et celles de l'entreprise. Les résultats de l'entreprise reposent ainsi sur sa compétence collective et, notamment, sur l'articulation entre les différents postes de travail. **M. Olivier Favereau** a alors souligné que cette représentation de l'entreprise, qui permettait d'appréhender les problèmes de gestion et le rôle majeur des capacités d'adaptation et d'apprentissage organisationnel, faisait apparaître deux nouvelles dimensions à la réduction du temps de travail.

En premier lieu, **M. Olivier Favereau** a estimé que la signature d'un accord de réduction du temps de travail n'était pas ordinaire, car un tel accord obligeait à une redéfinition du lien entre la firme et ses salariés d'une part, la firme et la société tout entière d'autre part. Symétriquement, il a estimé qu'un refus d'accord de réduction du temps de travail n'était pas non plus ordinaire. Il a alors jugé que la réduction du temps de travail à 35 heures pouvait conduire à deux scénarios extrêmes ; d'un côté, un scénario idéaliste dans lequel toutes les entreprises joueraient le jeu, ce qui aurait un impact considérable, notam-

ment sur le plan symbolique, en renforçant les liens entre les salariés et les entreprises et en rompant avec des égoïsmes de courte vue et le mépris réciproque ; de l'autre, un scénario cynique dans lequel toutes les entreprises refuseraient de se voir reconnaître une responsabilité dans le fonctionnement de la société française.

En second lieu, **M. Olivier Favereau** a rappelé que les études de cas relatives à la mise en œuvre d'une réduction du temps de travail s'accordaient pour suggérer que celle-ci était l'occasion, parfois inespérée, de remettre à plat l'organisation du travail et, plus particulièrement, de bouleverser des pratiques sédimentées, ce qui se traduisait en termes macro-économiques par des gains de productivité. Il a estimé qu'il existait toutefois a priori un arbitrage entre les gains de productivité et la création d'emplois, de sorte que plus ces gains de productivité étaient élevés, moins les partisans de la réduction du temps de travail avaient raison, et plus leurs adversaires avaient tort, puisque la réduction du temps de travail ne s'accompagnait alors pas de surcoûts pour les entreprises. Il a souligné qu'il existait une solution à ce dilemme, dès lors que les entreprises embauchaient des salariés supplémentaires pour accroître la qualité de leurs produits à proportion de leurs gains de productivité potentiels ; la réduction du temps de travail se traduisait alors par un accroissement global de la qualité de la production ou du service. Il a également mis en évidence la possibilité d'un scénario pessimiste, actuellement à l'œuvre, a-t-il estimé, dans lequel la réduction du temps de travail est bloquée en raison des coûts de réorganisation des entreprises.

En conclusion, **M. Olivier Favereau** a estimé que la combinaison de ces deux dimensions ouvrait l'éventail des effets de la réduction du temps de travail et rehaussait de ce fait la responsabilité des dirigeants politiques.

La commission d'enquête a ensuite entendu l'exposé de **M. Gérard Cornilleau, directeur-adjoint à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)**.

M. Gérard Cornilleau s'est tout d'abord interrogé sur les raisons de la décision de réduire à 35 heures la durée hebdomadaire du travail. Il a indiqué à cet égard qu'une réduction de cinq points en cinq ans du taux de chômage nécessiterait, compte tenu des gains de productivité tendanciels de l'économie française et de sa situation démographique, une croissance supérieure à 4 % en moyenne pendant cinq années.

Il a jugé que la France ne pouvait pas atteindre un tel rythme de croissance, en raison notamment de l'interdépendance de l'économie française avec les autres économies européennes et des choix de politique économique de nos partenaires européens. Il a précisé que la baisse des dépenses publiques ne permettrait pas une accélération significative de la croissance et aurait seulement pour effet de modifier la structure des richesses, plutôt que leur quantité.

Il a estimé qu'il ne demeurerait dans ces conditions qu'une possibilité de réduire le chômage : le partage du travail et des revenus, et il a précisé que ce partage pouvait emprunter trois modalités distinctes :

- la suppression des entraves réglementaires de toute sorte, qui, compte tenu de l'excès de l'offre de travail par rapport à la demande, entraînerait une baisse des salaires. Le chômage baisserait alors, sans perte de richesses, à mesure que se développeraient de nouvelles activités, à faible création de valeur, cette évolution s'effectuant toutefois au prix d'inégalités accrues. Ayant choisi cette voie, les Etats-Unis seraient ainsi caractérisés sur longue période par des gains de productivité très faibles, donc une augmentation de l'emploi, sans que la croissance totale soit pour autant plus dynamique ;

- une redistribution des revenus par l'intermédiaire de la fiscalité. Le niveau relativement élevé des charges sociales en France serait ainsi paradoxalement une chance pour l'économie française : il rend en effet possible une baisse du coût du travail sans baisse du revenu, notam-

ment pour les salariés les moins rémunérés, dont l'emploi est le plus sensible au coût du travail. Cette redistribution nécessiterait toutefois une hausse des prélèvements directs sur le revenu des autres ménages ;

- le partage direct du travail au niveau des entreprises, par l'intermédiaire de la réduction du temps de travail assortie d'embauches.

M. Gérard Cornilleau a précisé que chacune de ces trois solutions avait un coût distinct : le développement des inégalités pour la première, la hausse des prélèvements sur les ménages pour la seconde, la réduction des salaires et les coûts de réorganisation des entreprises pour la troisième. Il a jugé que ces trois solutions étaient crédibles sur un plan macro-économique et que le choix entre ces solutions ne ressortait plus de la compétence de l'économiste, mais de la décision politique.

S'agissant des conséquences du dispositif annoncé pour la réduction du temps de travail à 35 heures hebdomadaires, **M. Gérard Cornilleau** a indiqué qu'elles avaient donné lieu à de nombreuses simulations, dont les résultats ne sauraient être des prévisions puisqu'ils dépendaient d'hypothèses conventionnelles sur la compensation salariale, les gains de productivité, les contreparties obtenues par les entreprises de souplesse de l'organisation et de la durée d'utilisation des équipements, ainsi que de la contribution de la collectivité publique. Il a jugé que cette contribution était un droit dès lors que la collectivité bénéficiait de la mise en œuvre d'accords sur la réduction du temps de travail sous la forme d'une baisse des dépenses publiques liées au chômage. Il a ajouté qu'en l'absence de cette contribution, le ralentissement des salaires lié à l'abaissement du temps de travail risquerait de réduire la demande totale et que la politique de lutte contre les déficits devait être conduite indépendamment de la réduction du temps de travail. Il a aussi estimé que, dans la situation actuelle, l'octroi d'une aide de 5.000 F par salarié passé à 35 heures serait neutre pour les finances publiques, le coût de l'aide étant compensé par la

diminution des dépenses liées au chômage. Enfin, il a indiqué qu'il faudrait annoncer clairement que l'aide était définitivement acquise et qu'elle serait indexée.

En conclusion, **M. Gérard Cornilleau** a souligné que les variables essentielles pour le succès ou l'échec de la réduction du temps de travail étaient à la discrétion des salariés et des entreprises et il a présenté trois scénarios :

- si les acteurs faisaient preuve d'une bonne volonté partagée, la réduction à 35 heures de la durée légale du travail pour les entreprises de plus de 20 salariés pourrait créer de l'ordre de cinq cent mille emplois ;

- si les salariés refusaient tout compromis en matière de compensation salariale, l'effet de la réduction du temps de travail sur l'emploi serait nul à long terme, les créations initiales d'emplois étant progressivement réduites par la perte de compétitivité des entreprises ;

- symétriquement, si les entreprises refusaient des compromis avec leurs salariés, la réduction du temps de travail se traduirait très rapidement par des pertes absolues d'emplois.

M. Jean Arthuis, rapporteur, ayant prié les intervenants de réagir aux propos de chacun, un large débat s'est alors ouvert.

M. Claude Seibel s'étant associé aux analyses produites par chacun, a souhaité que la commission d'enquête sénatoriale puisse permettre de corriger quelques idées fausses parmi lesquelles l'assimilation trop fréquente entre réduction de la durée légale du travail et réduction de sa durée effective.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a alors souhaité savoir de **M. Gérard Cornilleau** dans quels délais les 500.000 emplois évoqués par lui pouvaient être créés.

Celui-ci a alors précisé que les délais dépendaient des hypothèses, les petites entreprises à bas salaires ayant intérêt à adopter le dispositif le plus rapidement possible,

les autres ayant plutôt intérêt à temporiser, mais qu'un délai compris entre 3 et 5 ans paraissait envisageable.

M. Michel Didier a alors répété que tout était, comme depuis toujours, dans la main des partenaires sociaux et a expliqué le blocage de la négociation sur le temps de travail par l'édiction de l'ordonnance de 1982.

M. Jacques Freyssinet a quant à lui indiqué que l'expérience de 1982 avait surtout démontré à quoi pouvait conduire l'hostilité systématique du CNPF à la réduction du temps de travail.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a alors souhaité que soient abordés quatre points :

- l'influence perturbatrice de l'intervention du pouvoir politique sur la négociation ;
- les problèmes que pourrait poser une exception française en matière de durée du travail dans le cadre du marché unique européen ;
- les éventuelles discriminations suscitées par les aides publiques, au sujet desquelles il a voulu rappeler que les entreprises qui ne créaient pas d'emplois n'étaient pas pour autant méprisables puisqu'elles concouraient par leur activité à la lutte contre le chômage ;
- la capacité du dispositif envisagé à créer des emplois.

M. Gérard Cornilleau a alors justifié l'intervention publique en indiquant que le chômage était une réalité extérieure à l'entreprise et que les salariés, le plus souvent, préféraient des hausses de salaires à une augmentation de l'emploi susceptible d'en réduire le niveau.

M. Claude Seibel a approuvé cette analyse et l'a illustrée en recourant à l'exemple de l'année 1996 où les négociations de branches menées en application de l'accord de 1995, au demeurant peu nombreuses, n'avaient en rien été tournées vers la création d'emplois.

Il a ajouté que les acteurs de la vie publique française avaient généralement le plus grand mal à aborder les problèmes démographiques rencontrés par le pays.

M. Daniel Percheron s'est vivement félicité de la tenue du débat, indiquant qu'en soi elle légitimait la commission d'enquête sénatoriale.

Il a indiqué que les travaux de cette commission lui avaient enfin permis de se faire une idée précise du texte et que celui-ci constituait une grande première car sa démarche était résolument tournée vers l'emploi. Se demandant si ainsi s'ouvrait une aventure, il a apporté une réponse positive à cette interrogation, considérant que le texte pouvait déboucher sur le meilleur ou sur le pire. Ayant relevé que tous les jugements portés sur la loi de Robien avaient été favorables, il a souligné que le patronat souhaitait l'échec des 35 heures au service de l'emploi afin que soit privilégié le modèle libéral qui apparaîtrait alors comme la seule autre solution.

M. André Jourdain ayant remarqué que tous les membres de la commission d'enquête souhaitaient lutter contre le chômage a observé que l'allégement des charges sur les bas salaires avait généré des emplois.

Puis il s'est interrogé sur les effets de la réduction du travail sur la protection sociale, se demandant si, à l'avenir, le temps de travail ne devrait pas être inéluctablement allongé.

M. Yann Gaillard a souhaité savoir s'il n'existait pas des mécanismes susceptibles " d'internaliser l'externalité " que paraissait être le chômage pour les entreprises et les salariés.

M. Claude Seibel a alors indiqué que si quelques entreprises commençaient à intégrer dans leurs schémas de management le coût des restructurations, cette pratique n'était pas la règle.

En réponse aux questions des commissaires, **M. Michel Didier** a regretté l'instabilité législative et

réglementaire, source d'aléas pour les calculs économiques des entreprises. Il a précisé que le calendrier du passage aux 35 heures lui paraissait de ce point de vue inadéquat, la succession de deux lois à des intervalles rapprochés et le changement des montants d'aide le 1^{er} janvier 1999 puis le 1^{er} juillet 1999, s'inscrivant dans une cadence trop rapide pour le succès des négociations, celles-ci devant être longues.

Il a souligné que la réduction du temps de travail s'effectuerait parallèlement au passage à l'euro et au passage à l'an 2000, deux événements de nature à perturber les entreprises et il a ajouté que le développement des contraintes concurrentielles, sous l'effet de la mise en place de la monnaie unique, ne laissait pas droit à l'erreur : si la réduction du temps de travail entraînait une hausse du coût du travail, celle-ci ne pourrait être corrigée par une dévaluation et se traduirait par une perte d'emplois pour l'économie française.

S'agissant de l'aide publique à la réduction du temps de travail, **M. Michel Didier** a indiqué que le chômage était un déséquilibre qui pouvait a priori être partiellement corrigé par des incitations publiques et il s'est déclaré frappé de ce que la loi de Robien ait donné des idées aux autorités publiques, celles-ci ayant en quelque sorte " payé pour voir ". Il a considéré que l'effet total de la loi de Robien était néanmoins faible ; le nombre de créations d'emplois affichées -17.000- devant être réduit de moitié en raison des effets d'aubaine.

Il a considéré que la loi de Robien n'était efficace que dans la mesure où elle représentait un allègement du coût du travail.

M. Michel Didier a indiqué à cet égard que l'allègement du coût du travail pouvait emprunter deux formes : ou bien des aides générales, ou bien des aides conditionnelles, accordées sur une base " donnant-donnant ". Il s'est alors déclaré en faveur d'allègements généraux, les aides conditionnelles étant discriminantes et conservatrices,

puisqu'elles ne bénéficiaient qu'aux entreprises existantes au détriment des entreprises en création.

En conclusion, **M. Michel Didier** a estimé qu'en raison de la brièveté des délais et du manque d'incitations claires à l'annualisation du temps de travail, le dispositif annoncé bénéficierait aux salariés en place, dont les revenus seraient peu amputés, mais créerait relativement peu d'emplois et affaiblirait le système productif. Il a alors préconisé le développement d'allègements de charges sociales compensés par des réductions de dépenses publiques, qu'il a estimé représenter une voie lente mais sûre vers la réduction du chômage, alors que la réduction du temps de travail était une voie plus rapide, mais très risquée.

En réponse aux questions des commissaires, **M. Jacques Freyssinet** a considéré que la négociation collective était enfermée en France dans un cercle vicieux, caractérisé par la fragmentation des acteurs sociaux et leur incapacité à adapter leur conception de la société, de sorte que l'urgence de la situation sociale contraignait le Gouvernement à intervenir ; cela contribuait à pérenniser l'incapacité des partenaires sociaux à trouver des compromis globaux, au contraire des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, les pays scandinaves et dans une certaine mesure l'Italie, où les acteurs sociaux sont capables de gérer des compromis multidimensionnels portant simultanément sur l'emploi, le partage des revenus et la compétitivité des entreprises.

Il a estimé qu'à défaut de mécanisme d'harmonisation du temps de travail à l'échelle européenne, les politiques de réduction du temps de travail relevaient de la subsidiarité.

S'agissant de la situation des Pays-Bas, **M. Jacques Freyssinet** a considéré que les partenaires sociaux y avaient trouvé un compromis sous la menace d'une intervention publique et il a jugé curieux que les responsables d'entreprises portent au pinacle certains modèles étrangers pour leur caractère spécifique, tout en arguant de la

spécificité française pour délégitimer la démarche de réduction à 35 heures de la durée légale du travail.

Enfin, **M. Jacques Freyssinet** a souligné son accord avec **M. Michel Didier** en ce qui concerne la pertinence de la distinction entre les mesures contractuelles d'allègements du coût du travail et celles de portée générale, fonctionnant à guichets ouverts, mais il a ajouté qu'aucune mesure d'allègement du coût du travail n'était neutre. Il a précisé que les exonérations de charges sur les bas salaires, dont le coût était de l'ordre du décuple de celui de la loi de Robien, n'avaient d'effets certains qu'au sens où les simulations macro-économétriques donnaient des résultats convergents, et il a indiqué qu'elles consistaient à orienter massivement les financements publics en faveur du recours aux salariés les moins qualifiés, ce qui avantagait certaines branches et certains salariés au détriment des autres.

En réponse aux interrogations relatives au caractère isolé de la démarche française de réduction du temps de travail, **M. Gérard Cornilleau** a jugé que celle-ci s'inscrivait dans le cadre des politiques encore sous la maîtrise des autorités nationales. Il a précisé que le marché unique et la monnaie unique ne faisaient porter qu'une contrainte sur les coûts et qu'il était possible de trouver des schémas de réduction du temps de travail qui n'altéreraient pas les capacités compétitives de l'économie française, voire qui les augmenteraient, de sorte qu'il serait possible d'améliorer la compétitivité de l'économie française en réduisant le temps de travail.

M. Alain Gubian a souscrit à l'idée selon laquelle l'externalisation du chômage pour les partenaires sociaux constituait une question majeure. Il a ensuite précisé que si la loi de Robien n'avait pas pris son essor c'était, pour beaucoup, qu'elle ne disait rien sur le régime à venir de la durée du travail.

Ayant observé que la réduction du chômage favoriserait l'équilibre des finances sociales, il a jugé logique que

la ristourne alors possible bénéficie aux entreprises à l'origine de ce rééquilibrage.

Il a alors estimé que l'effet de la loi sur les créations d'emplois dépendrait du comportement des partenaires sociaux et que le scénario visé étant un scénario à coût du travail inchangé, l'environnement international de la France ne constituait pas une contrainte.

Il a enfin jugé souhaitable que les entreprises passant aux 35 heures sachent que leurs cotisations sociales seraient alors durablement allégées.

M. Claude Seibel ayant rappelé que les lignes directrices sur l'emploi adoptées lors du récent sommet de Luxembourg comportaient un volet consacré à la réduction du temps de travail a indiqué que le régime des 35 heures était déjà celui de l'Allemagne et attirait dans sa mouvance les Pays-Bas, la Belgique et, à un moindre degré, l'Italie.

M. Jean Arthuis, rapporteur, ayant alors souhaité que soit précisée la durée du travail en Allemagne, il est apparu, au terme d'une confrontation des points de vue, que si la durée légale s'établissait à 48 heures, la durée conventionnelle et la durée effective du travail tournaient autour de 35 heures.

M. Olivier Favereau a jugé que rien ne coûterait aussi cher que de s'accommoder de 13 % de chômeurs et que le plus grand risque était de n'en pas prendre.

M. Daniel Percheron a alors souhaité connaître le pronostic de chacun sur les chances de succès de la mesure et l'argument principal justifiant ce pronostic.

M. Claude Seibel a considéré que la loi de Robien serait à l'avenir considérée comme le déclencheur d'un dispositif dont le succès permettrait d'aller plus loin qu'elle.

M. Michel Didier a déploré que l'on se dirige vers un nouvel affaiblissement des entreprises jugeant le passage aux 35 heures trop rapide et indiquant qu'il conduisait

d'ores et déjà les entreprises à s'organiser pour éviter le coût de la mesure.

Il en a aussi dénoncé l'uniformité et son apport négatif quant à la lisibilité par les entreprises de leur avenir.

M. Jacques Freyssinet a émis un pronostic pessimiste au vu de l'expérience récente de la négociation collective en France et de l'incapacité manifestée par l'Etat à poursuivre des objectifs stables sur moyenne période. Il a toutefois indiqué que ce pronostic pouvait être retourné si l'Etat savait se rendre crédible et si les partenaires sociaux se montraient sensibles au problème du chômage.

M. Gérard Cornilleau s'est, quant à lui, déclaré optimiste, jugeant que la loi de Robien avait atténué les crispations idéologiques, pas tout à fait absentes cependant de l'attitude du patronat. Il a observé que l'opinion publique semblait se rallier à la mesure, ce qui était susceptible d'assurer son succès.

M. Olivier Favereau a exprimé sa confiance dans celui-ci remarquant que, dans la démocratie française, les gens semblaient plus raisonnables dans leurs actes que dans leurs discours et, de façon générale, plutôt bien disposés à l'égard de toute démarche empreinte de créativité.

Enfin, **M. Alain Gubian** s'est déclaré plutôt optimiste affirmant qu'un échec serait très grave et observant que le baromètre du succès serait le développement de la négociation collective.

Jeudi 15 janvier 1998 - Présidence de M. Marcel-Pierre Cléach, vice-président - La commission d'enquête a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Michel Freyche, président de l'Association française des banques (AFB)**, de **M. Patrice Cahart, délégué général**, et de **M. Olivier Robert de Massy, directeur des affaires sociales**.

M. Michel Freyche a tout d'abord déclaré que la banque était une industrie de main-d'œuvre, regroupant

environ 400.000 personnes, dont 210.000 dans les banques AFB. Il a précisé que le coût de la main-d'œuvre représentait au moins 50 % du produit net bancaire, pour les établissements les plus performants. Il a indiqué que cette industrie s'efforçait d'assurer sa survie et son indépendance et qu'avec des résultats d'exploitation largement inférieurs à ceux de ses voisins, elle était actuellement exposée à des risques de rachat par ses compétiteurs étrangers.

Il a ensuite indiqué que la banque avait une convention collective et des accords d'entreprise qui conduisent à une durée effective de 37 heures et demie, ce à quoi il fallait ajouter un taux d'absentéisme plus fort que dans les autres industries, de l'ordre de deux heures par semaine et par employé.

M. Michel Freyche a ensuite fait observer l'importance des succursales dans l'industrie bancaire et souligné le rôle joué par les agences qui sont les unités économiques de base. Ces agences pouvaient être comparées à des petites et moyennes entreprises (PME), dans la mesure où 75 % d'entre elles emploient moins de 10 salariés. Or, dans les agences, et pour les mêmes raisons que dans les PME, il est très difficile de réduire les horaires de travail. La conséquence en est que les horaires des guichets n'augmenteront pas, mais qu'un certain nombre d'agences, toutes celles qui sont à la limite du seuil de rentabilité, seront fermées, car le surcoût, quel qu'il soit, de 2,5 % ou de 5 %, les ferait passer à environ 10 % au-dessous de ce seuil. Cela poserait le problème de l'affectation de leurs personnels, au moment même où la profession est en situation de sureffectifs.

En réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, **M. Michel Freyche** a indiqué que les banques employaient un nombre élevé de cadres, près de 50 % en moyenne, et que ce taux pouvait même atteindre 60, voire 70 % dans certaines banques d'affaires. Il a déclaré que les délocalisations de cadres étaient très variables d'une entreprise à l'autre, mais que certains établissements

français avaient d'ores et déjà davantage de cadres à Londres qu'à Paris, ce qui s'explique très bien selon lui, dans la mesure où le coût d'un cadre supérieur, toutes charges comprises, est trois fois inférieur en Angleterre que dans notre pays.

Il a fait observer qu'il existait une forte demande de postes à l'étranger émanant soit des cadres les plus jeunes qui considèrent désormais normal d'avoir une expérience internationale, soit de cadres plus anciens qui souhaitent échapper à la rigueur de la fiscalité française et disposer d'un revenu net plus important.

Il a ensuite déclaré, s'agissant du temps de travail des cadres, que ceux-ci auto-gérait leurs horaires et, dans l'immense majorité des cas, travaillaient effectivement beaucoup plus que 39 heures par semaine. Il a relevé que les cadres, pas plus que les autres salariés, n'étaient demandeurs d'une réduction de leur durée du travail et que leurs préoccupations principales étaient de conserver leur emploi et d'accroître leurs salaires.

Enfin, il a considéré que le marché unique était une création d'inspiration libérale et qu'il fallait en accepter les règles. Il a conclu en ajoutant que les entreprises qui s'en sortent le mieux sont celles qui ont su organiser la flexibilité.

En réponse à M. Marcel-Pierre Cléach, président, M. Michel Freyche a déclaré que l'ouverture des banques était désormais possible le samedi matin grâce à l'abrogation du décret de 1937, mais que la souplesse qui avait été enfin retrouvée dans ce domaine risquait fortement d'être compromise par la loi sur les 35 heures.

Il a également indiqué qu'à la suite des contacts engagés par le patronat bancaire avec les différentes organisations syndicales, il apparaissait clairement que celles-ci n'étaient pas prêtes à accepter une réduction des salaires et que même leur gel pourrait poser des problèmes. En revanche, il a fait observer que les salariés comprenaient

de plus en plus la nécessité d'avoir une vraie hiérarchie des salaires.

M. Patrice Cahart, revenant sur le sujet de l'expatriation des cadres, a souhaité indiquer que les banques françaises avaient, globalement, cessé de créer des emplois en France et que la majorité des nouvelles créations de postes s'effectuaient à Londres.

M. Michel Freyche a ensuite déclaré que le projet de loi avait pratiquement mis fin aux négociations en cours depuis 18 mois sur les salaires et la réduction du temps de travail.

Un débat s'est ensuite engagé auquel ont participé **MM. André Jourdain, Yann Gaillard et Jean Arthuis, rapporteur.**

M. Michel Freyche a de nouveau souligné que la tendance à l'expatriation était forte et ceci non seulement chez les cadres bancaires, mais également parmi les créateurs d'entreprise. Il a indiqué que tous ne rêvaient que du NASDAQ (National association of securities dealers by automated quotations) et non pas du Nouveau marché. A cette occasion, **M. Olivier Robert de Massy** a ajouté que l'on sous-estimait l'effet sur l'emploi de ces phénomènes de délocalisation dans la mesure où un emploi de cadre génère, en moyenne, entre un et trois emplois dans les services connexes.

M. Michel Freyche a par ailleurs indiqué que la négociation en cours de la convention collective était pervertie puisque les syndicats s'attendaient désormais à obtenir tout ce qu'ils souhaitaient par l'intervention de l'Etat et que dans ces conditions, l'AFB envisageait de dénoncer la convention collective en vigueur afin de permettre le retour à une vraie négociation. Il a encore exprimé le souhait que l'Etat laisse les partenaires sociaux s'exprimer, afin que puisse être prise en compte la diversité des situations entre les branches, les établissements, voire au sein même des établissements.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Claude Cochonneau, administrateur de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)**, accompagné de **M. Arnold Brum, chef du service des affaires sociales**.

M. Claude Cochonneau a déclaré que l'agriculture était de plus en plus exposée à la pression des marchés, notamment pour ce qui est des fruits et légumes et que la compétitivité des producteurs était très dépendante du coût du travail qui représentait 50 à 60 % des coûts de production.

Il a déclaré qu'il était difficile aux chefs d'exploitation de réduire de quelques pour cent la durée du travail alors que la majorité d'entre eux n'avait qu'un ou deux employés. Il a néanmoins évoqué la possibilité de développer l'emploi partagé notamment à travers les groupements d'employeurs.

M. Claude Cochonneau a fait part de sa crainte quant à une augmentation du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et a réaffirmé son souhait que la question de la compensation salariale soit réglée par la négociation. Après avoir remarqué que son organisation restait très sensible à la question du chômage, il a tenu à faire part de ses réserves quant au projet du Gouvernement de ramener de 39 à 35 heures la durée légale du travail hebdomadaire. Il a considéré que la signature de son organisation au bas de la déclaration commune du comité de liaison des décideurs économiques (CLIDE) illustre l'inquiétude des entrepreneurs agricoles qui se voient demander d'entrer dans l'économie libérale en ayant à supporter des contraintes que ne rencontraient pas leurs concurrents.

En réponse à une question de **M. Marcel-Pierre Cléach, président**, **M. Claude Cochonneau** a déclaré qu'il était prêt à signer des accords d'annualisation du temps de travail et à favoriser le travail partagé notamment dans le cadre des groupements d'employeurs.

M. Arnold Brum a ajouté que les accords déjà signés sur ce sujet laissaient une grande liberté à l'employeur. Il a également reconnu que la création d'emplois serait plus aisée à réaliser dans les grosses structures coopératives ou mutualistes.

M. Arnold Brum a considéré que le projet de loi n'était pas de nature à créer des emplois et qu'il se présentait au contraire comme un facteur pouvant favoriser le développement du travail clandestin.

En réponse à une autre question de **M. Marcel-Pierre Cléach, président**, **M. Arnold Brum** a déclaré que les attentes des salariés consistaient plus en un souhait de faire des heures supplémentaires que de passer aux 35 heures.

En réponse à une question de **M. André Jourdain**, **M. Arnold Brum** a déclaré que le développement du multisalariat était possible mais qu'un salarié ne devait pas travailler pour plus de deux ou trois employeurs. Il a évoqué des partenariats avec les collectivités locales, les commerçants et les artisans. Il a également souligné que plusieurs contrats à temps partiel pouvaient être cumulés.

Répondant à **M. Daniel Percheron** sur le risque qu'une libéralisation du marché du travail remette en question le système administré que représente la politique agricole commune (PAC), **M. Claude Cochonneau** a déclaré que de nombreux producteurs étaient déjà confrontés à la réalité du marché mondial.

M. Jean Arthuis, rapporteur, a ajouté que les secteurs qui créaient le plus d'emplois étaient les secteurs les plus exposés à la concurrence. Il a estimé qu'il existait un double risque de délocalisation des activités : vers l'étranger et vers la clandestinité.

M. Arnold Brum a confirmé ce risque en soulignant que le nombre de travailleurs saisonniers étrangers était très supérieur aux chiffres officiels et que le mécanisme des travailleurs détachés battait en brèche le code du travail en faisant travailler en France des salariés de droit

étranger qui bénéficiaient d'un statut beaucoup moins favorable.

Enfin, la commission d'enquête a procédé à l'**audition de M. Jean Catherine**, représentant de l'**Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel** (ANDCP).

Après avoir rappelé que l'ANDCP regroupait 4.000 directeurs de ressources humaines dans l'ensemble de la France, **M. Jean Catherine** a examiné les conséquences financières, économiques et sociales de la décision de réduire la durée hebdomadaire légale du travail à 35 heures.

Au titre des conséquences financières, il a rappelé qu'un calcul sommaire conduisait à une augmentation du coût du travail, selon les hypothèses, de 11,4 % ou de 2,6 %, si l'entreprise continuait à appliquer les 39 heures.

Il a observé que le coût de l'abaissement de la durée du travail pouvait être inférieur si les salaires subissaient un gel ou une réduction. Cela pourrait notamment se produire si l'entreprise retardait les échéances d'augmentation des salaires.

Il a aussi remarqué qu'en matière de recrutement, les aides de l'Etat avaient parfois des effets d'aubaine.

Au titre des conséquences économiques, **M. Jean Catherine** a vu dans le projet de loi la possibilité de mieux organiser le travail et d'améliorer les résultats des entreprises en recourant plus largement à la flexibilité du travail. Il a constaté que le code du travail contenait de nombreuses dispositions susceptibles de favoriser la flexibilité, mais qu'elles n'étaient que rarement utilisées. Le projet de loi pourrait donc être l'occasion de relancer les négociations sur les conditions de travail, selon une dynamique déjà en œuvre avec la loi de Robien. Il a néanmoins observé qu'un tel résultat dépendrait uniquement des négociations d'entreprise.

Enfin, abordant les conséquences sociales de la décision d'abaisser la durée légale du travail, il a souligné le caractère excessif du recours aux heures supplémentaires, dont même les cadres se plaignaient, ce qui expliquait la multiplication récente des contrôles de l'inspection du travail.

En réponse à une remarque de **M. Jean Arthuis, rapporteur**, **M. Jean Catherine** a reconnu qu'il était difficile de mesurer avec exactitude la durée du travail des cadres, mais a observé que l'importance de leurs horaires n'était contestée par personne. Il a aussi admis que les ressources humaines n'étaient pas toujours bien gérées. Il a observé que le statut de cadre avait aujourd'hui perdu une grande partie de sa spécificité. Pour lui, les entreprises ont sans doute profité exagérément de leur disponibilité, au moment même où leur situation se détériorait, les cadres étant désormais victimes de baisses de salaire et surtout de licenciements.

M. Jean Catherine a alors dressé le constat d'un divorce récent des cadres et de leur entreprise, révélé par une enquête de la Société française d'études par sondages (SOFRES).

En réponse à une autre remarque de **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui s'interrogeait sur la culture française d'entreprise, **M. Jean Catherine** a évoqué la position délicate des directeurs des ressources humaines dans leur entreprise, qui les empêchait de toujours pouvoir exprimer leur conception d'une bonne gestion des ressources humaines.

Il a observé que cette exigence nouvelle de liberté trouvait une réponse dans la réduction du temps de travail, et a ajouté que toute amélioration des conditions de travail favoriserait la motivation du personnel. En conclusion, il a souligné que la diminution de la durée légale du temps de travail pourrait ne pas être onéreuse pour les entreprises. Selon lui, ainsi que le montrait le succès de la loi " de Robien ", il y avait une opportunité à saisir.

Un débat s'est ensuite instauré au cours duquel sont intervenus **MM. Jean Arthuis, rapporteur, Marcel-Pierre Cléach, président, et Daniel Percheron.**

Dans ses réponses, **M. Jean Catherine** a reconnu que l'écart entre un revenu de remplacement et les basses rémunérations était insuffisant, tout en remarquant qu'il lui paraissait difficile de réduire certains minima sociaux.

Il a précisé que les entreprises pouvaient facilement avoir recours aux licenciements, tout en reconnaissant que la procédure de licenciement économique était aujourd'hui trop complexe et que la suppression de l'autorisation administrative de licenciement n'empêchait pas les procès.

Il a également reconnu que si le projet de loi constituait une opportunité à saisir en matière de satisfaction des besoins sociaux et d'amélioration de la compétitivité des entreprises, sa contribution au problème du chômage resterait modeste.

En réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui s'interrogeait sur le risque de voir la loi contrecarrer la négociation d'entreprise, ou même, comme dans le secteur du textile, fragiliser l'existence de l'entreprise, **M. Jean Catherine** a indiqué que le dialogue social était très souvent difficile dans les entreprises, même s'il n'y était pas complètement absent.

Il a expliqué cette situation par le refus des cadres d'ajouter des contraintes de changement à leurs propres contraintes, déjà importantes. Il a reconnu que la notion de cadre avait de moins en moins de sens, sinon pour ce qu'il a appelé le " grand management ". Pour lui, les autres cadres n'étaient plus que des employés supérieurs de moins en moins rémunérés et victimes des plans sociaux. Il a aussi expliqué le déficit de négociation d'entreprise par la réticence des entreprises elles-mêmes, de plus en plus souvent gérées sur un mode anglo-saxon où l'actionnaire prime sur le personnel.

Il a observé que beaucoup d'entreprises étaient déjà à 35 heures, voire à moins, et que le projet de loi ne les gêne-

rait pas. Pour lui, la loi serait, comme la loi de Robien, une loi incitative.

Toujours en réponse à **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui soulignait le risque d'instabilité législative empêchant les entreprises d'élaborer leur stratégie, **M. Jean Catherine** s'en est remis à la sagesse du législateur pour ne pas fragiliser leur équilibre financier, soulignant à cette occasion que les horaires réels n'avaient pas à être fixés au niveau national.

M. Daniel Percheron a résumé la position de M. Jean Catherine ainsi : un rapport de force déséquilibré au sein de l'entreprise au détriment des cadres et du personnel, une absence actuelle de négociation, une relance par la loi d'une dynamique de négociation profitable à chacun. Enfin, il a demandé quel pronostic il formulait.

En réponse, **M. Jean Catherine** a confirmé ce résumé, mais s'est déclaré inquiet sur la situation du marché de l'emploi.

Toujours en réponse à **M. Daniel Percheron**, qui souhaitait savoir si la loi serait aussi contraignante que le disait le patronat, **M. Jean Catherine** a évoqué la crise du syndicalisme, y compris patronal, ainsi que le recours à des modes de gestion anglo-saxons qui pourraient rendre les négociations difficiles.

Un court débat s'est ensuite engagé sur les réussites et les échecs du modèle anglo-saxon, sur le coût de la politique de l'emploi et sur le manque de créateurs d'entreprises.

COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE DE RECUEILLIR DES INFORMATIONS SUR LES RÉGULARISATIONS D'ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE OPÉRÉES DEPUIS LE 1^{er} JUILLET 1997

Jeudi 15 janvier 1998 - Présidence de M. Paul Masson, président. La commission d'enquête chargée de recueillir des informations sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière opérées depuis le 1^{er} juillet 1997, a procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.**

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, a fait valoir que le traitement par le Gouvernement des événements de l'Eglise Saint-Bernard au cours de l'été 1996 eux-mêmes liés à certaines incohérences de la législation en vigueur depuis 1993 puis les problèmes soulevés par les dispositions de la loi du 24 avril 1997 en ce qui concerne le certificat d'hébergement, avaient créé une situation psychologique et politique très dégradée et gravement altéré l'image de la France à l'étranger.

Après avoir souligné que cette situation ne pouvait au surplus que fragiliser l'intégration des étrangers en France, le ministre a indiqué que le nouveau Gouvernement avait décidé de " calmer le jeu ", en proposant par la circulaire du 24 juin 1997, un cadre au réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière tout en confiant à M. Patrick Weil une mission destinée à permettre une modification de la législation en vigueur.

Puis, présentant les principes de l'opération de régularisation en cours, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur,** a fait observer que la régularisa-

tion ne constituait pas un mécanisme nouveau puisque des opérations de ce type avaient été conduites en 1981, en 1991 ainsi qu'en 1995-1996 et que de récentes opérations de régularisation avaient été menées dans plusieurs Etats de l'Union européenne.

S'appuyant sur l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 22 août 1996, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a notamment rappelé qu'il ne pouvait exister un droit à la régularisation mais que l'autorité administrative avait le pouvoir d'y procéder sauf lorsque les textes le lui interdisaient expressément.

Le ministre a également relevé que, dans le même avis, le Conseil d'Etat avait précisé que la faculté de régulariser prenait tout son sens si on la rapprochait du principe selon lequel l'administration devait procéder à un examen particulier de chacun des cas sur lesquels elle était appelée à se prononcer.

Faisant état des précédentes opérations de régularisation, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a noté qu'en application de la circulaire du 23 juillet 1991, 14 799 demandeurs d'asiles déboutés avaient été régularisés, soit 30 % des demandeurs.

De même, il a fait observer que par les circulaires des 5 mai et 13 juin 1995 et par celle du 2 juillet 1996, des régularisations de parents d'enfants français avaient été opérées. Après avoir indiqué qu'aucune statistique n'était disponible sur le nombre et la proportion de demandeurs régularisés à ce titre, le ministre a fait observer qu'il s'agissait dans cette opération, comme dans celle plus ancienne de 1981, d'apurer le passif résultant de contradictions internes de la législation ou de graves dysfonctionnements dans son application.

Présentant ensuite les objectifs de la circulaire du 24 juin 1997, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a rappelé que l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnaissait un droit à la vie familiale normale

et que, selon l'article 3 de la même convention, l'éloignement d'un étranger pouvait être annulé par le juge s'il était susceptible d'entraîner un risque lié au fait que l'intéressé était gravement malade ou qu'il serait exposé à des persécutions dans son pays.

Le ministre a indiqué que la circulaire cherchait à remédier à la situation d'étrangers qui n'avaient pas de droit au séjour mais qui ne pouvaient pas non plus juridiquement être éloignés du territoire. Il a précisé qu'elle visait ainsi à apurer un certain nombre de situations dans l'attente de nouvelles dispositions législatives qui seraient issues du projet de loi actuellement en discussion devant le Parlement.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, a alors souligné que la régularisation en cours n'avait pas un caractère général mais qu'elle se fondait au contraire sur des critères. Il a indiqué que neuf catégories de bénéficiaires avaient été définies, elles mêmes subdivisées pour constituer au total douze catégories. Il a noté que, s'agissant des étrangers qui avaient un lien familial, les critères étaient conçus de manière large et destinés à vérifier la solidité de ce lien. S'agissant des personnes atteintes de pathologies graves ou victimes de persécutions, il a relevé qu'il s'agissait d'en vérifier la réalité. Enfin, pour ce qui est des étrangers sans charge de famille, il a fait observer que leur régularisation n'était possible que sous des conditions extrêmement strictes.

S'intéressant au déroulement de l'opération de réexamen, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur** a précisé que cette opération se déroulait sous la responsabilité des préfets et qu'il avait souhaité que chaque demandeur soit reçu individuellement à la préfecture.

Il a fait valoir que, pour mener à bien cette opération, les moyens des préfectures avaient été renforcés en 1997 et en 1998. Il a précisé que cet effort supplémentaire représenterait au total 32 millions de francs.

Après avoir indiqué que les préfets avaient toute latitude pour organiser le processus de décision, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a néanmoins précisé que certaines dispositions minimales avaient été prévues : la demande initiale de l'étranger devant être faite par courrier, un accusé de réception devant lui être adressé, la décision finale devant être prise après au moins un entretien individuel avec le demandeur.

Rendant hommage aux efforts des préfets et des personnels des services des étrangers, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a fait valoir que son ministère avait pris plusieurs initiatives afin de parvenir à des pratiques et à des décisions aussi harmonisées que possible. Il a par ailleurs rappelé qu'une mission de coordination et de propositions avait été confiée à M. Jean-Michel Galabert, conseiller d'Etat.

Détaillant ensuite les statistiques disponibles à ce jour, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a indiqué qu'au 8 novembre 1997, 179 531 demandes avaient été enregistrées. Il a néanmoins relevé que, compte tenu d'un certain nombre de doublons, de courriers ne relevant pas de la circulaire et du fait que dans certains des départements plus de 20 % des étrangers concernés ne se présentaient pas aux entretiens, le nombre de demandes réellement inscrites devrait sans doute être légèrement inférieur à 150 000.

Le ministre a en outre précisé que la date limite de dépôt des dossiers, fixée au 31 octobre par la circulaire, s'appliquait aux principales catégories visées par celle-ci.

Puis, s'intéressant aux décisions prises, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a fait observer que le traitement des demandes étant en cours, les chiffres relatifs à ces décisions étaient peu significatifs et ne permettaient pas de prévoir la répartition finale entre les décisions d'admission et les décisions de refus de

séjour, les dossiers les plus faciles ayant été traités en priorité.

Le ministre a indiqué qu'au 31 décembre 1997, 15 900 titres de séjour avaient été délivrés dont 13 994 cartes de séjour, 197 autorisations provisoires de séjour et 1 709 regroupements familiaux sur place. Il a noté l'existence de 15 391 décisions de refus.

Faisant valoir que les décisions de rejet, qui faisaient grief et étaient susceptibles de contentieux, supposaient une instruction plus longue, le ministre a estimé que leur part dans le total, faible au début de la procédure, progressait et pourrait atteindre 50 % compte tenu de la difficulté des dossiers restant à examiner.

Puis **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a exposé qu'un dispositif d'aide à la réinsertion destiné à inciter au retour volontaire une proportion substantielle des étrangers faisant l'objet d'une décision de refus et donc invités à quitter la France avait été prévu par une circulaire interministérielle signée au début du mois.

Il a indiqué que cette aide à la réinsertion consistait en un ensemble de prestations incitatives (un entretien de diagnostic, la prise en charge des frais de voyage et de transports, une allocation de 4 500 francs, une assistance administrative pour aider au départ, un accueil et une aide à la réinstallation dans le pays de retour et, dans un nombre limité de pays, le soutien à des projets micro-économiques).

Il a par ailleurs indiqué qu'il avait décidé qu'après leur traitement administratif, les dossiers constitués par les étrangers feraient l'objet d'une exploitation par l'institut des hautes études de sécurité intérieure à des fins de recherche en association avec le CNRS afin de contribuer à une meilleure connaissance de l'immigration irrégulière en France.

En conclusion de son propos liminaire, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, s'est

interrogé sur l'utilité des travaux de la commission d'enquête à ce stade de la procédure, la présente opération de régularisation étant toujours en cours et ne devant s'achever qu'au printemps prochain. Il a souligné que la curiosité de la commission d'enquête ne pouvait être satisfaite que très partiellement et s'est demandé si cette curiosité ne pouvait pas s'expliquer par la proximité des prochaines échéances électorales.

Soulignant son souci depuis sa prise de fonction de dépassionner le débat sur l'immigration, le ministre a fait valoir que les étrangers établis de longue date en France avaient besoin d'être stabilisés. Il a donc souhaité que les travaux de la commission d'enquête ne soient pas guidés par des considérations partisans.

En réponse à **M. José Balarello, rapporteur**, qui s'interrogeait sur l'utilité d'une définition par la loi de critères de délivrance des titres de séjour dès lors qu'une circulaire procédait à une telle définition pour les mêmes catégories d'étrangers, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a fait valoir que la loi créait des droits, la circulaire offrant pour sa part au pouvoir exécutif une faculté qui devait s'exercer pendant une période limitée. Il a donc jugé nécessaire que la loi fixe parallèlement des règles précises.

M. José Balarello, rapporteur, s'est alors demandé si la publication de la circulaire et l'annonce qui en avait été faite ne risquait pas d'inciter des étrangers à l'immigration clandestine dans l'espoir de bénéficier ensuite d'une régularisation.

En réponse, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a noté l'existence d'une légère pression migratoire supplémentaire due pour l'essentiel à la situation des Kurdes irakiens.

M. José Balarello, rapporteur, ayant souhaité savoir si des régularisations avaient été prononcées avant même la date limite de dépôt des demandes fixée au

1er novembre, le ministre a indiqué que des régularisations avaient effectivement pu intervenir avant cette date.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, a par ailleurs indiqué en réponse au rapporteur qu'environ trente fiches avaient été adressées dans les préfectures afin d'harmoniser les solutions sur le territoire national. Il a en outre de nouveau souligné que M. Jean-Michel Galabert, conseiller d'Etat, assurait un suivi permanent de la procédure et précisé que plusieurs réunions avaient été organisées au ministère de l'intérieur avec les préfets des principaux départements concernés pour traiter les cas difficiles.

Le ministre a également précisé que les principaux cas de refus concernaient soit des personnes n'ayant pas de liens de parenté suffisants, soit des personnes célibataires arrivées depuis peu de temps en France. Il a relevé que pour ces derniers le critère essentiel était celui de l'intégration appréciée à partir d'un faisceau d'indices.

M. José Balareello, rapporteur, a alors souhaité savoir si les étrangers déboutés feraient l'objet systématiquement d'une décision d'éloignement et quelles décisions concrètes avaient été prises pour garantir l'exécution effective de cette décision, le Premier ministre ayant exclu l'utilisation des " charters ".

Le rapporteur a par ailleurs interrogé le ministre sur la durée de conservation des dossiers des déboutés et l'exploitation qui en serait faite.

En réponse, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a confirmé que ces dossiers seraient utilisés par l'institut des hautes études de sécurité intérieure et par le CNRS afin de mieux connaître l'immigration irrégulière.

Il a précisé que les étrangers déboutés recevaient une invitation à quitter le territoire et qu'ils pouvaient en outre bénéficier d'une aide au retour. Il a indiqué sur ce dernier point qu'une mission avait été confiée à M. Sami Nair.

Répondant à une observation de **M. Paul Masson, président**, le ministre a fait observer que cette procédure concernait toutes les personnes déboutées auxquelles un courrier était adressé. Il a indiqué qu'un certain nombre de demandes ayant été déposées par l'intermédiaire d'associations, dans ces cas les adresses données par les intéressés pouvaient correspondre à celles de ces associations. Il a néanmoins relevé que l'adresse des intéressés était souvent connue car ils avaient déjà présenté plusieurs demandes auparavant.

En réponse à **M. Christian Demuynck, M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a précisé que la procédure habituelle de reconduite à la frontière serait appliquée aux étrangers déboutés.

M. Guy Allouche, faisant observer qu'un étranger voulant obtenir un titre, n'avait aucun intérêt à déclarer une fausse adresse, a alors estimé injustifiée toute suspicion dans ce domaine.

M. Paul Masson, président, écartant toute idée de suspicion, a fait le constat de l'existence de certaines " adresses-écran ".

En réponse au rapporteur, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a assuré que la procédure de reconduite à la frontière serait exécutée même si l'aide au retour n'avait pas paru suffisante aux intéressés.

Après avoir rappelé les taux relativement faibles d'exécution des interdictions du territoire français et des reconduites à la frontière, le ministre a fait valoir qu'une maîtrise des flux migratoires reposait sur une plus grande efficacité de ces mesures d'éloignement, objectif que poursuivait le projet de loi en cours de discussion devant le Parlement.

Confirmant la position du Premier ministre exposée par le rapporteur, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a estimé que les charters répondaient à une " fonction gesticulatoire " puisqu'ils ne repré-

sentaient en réalité que 7 à 8 % du total des mesures d'éloignement.

Il a indiqué que le Gouvernement recherchait au contraire une méthode plus perfectionnée et plus humaine pour mener à bien ces mesures d'éloignement. Il a souligné la nécessité de concilier la maîtrise des flux migratoires avec le maintien de bonnes relations avec les pays de l'espace francophone.

En réponse à **M. Michel Caldaguès** qui souhaitait connaître le bilan des mesures de reconduite à la frontière intéressant des étrangers déboutés au titre de la circulaire, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a précisé que l'exécution des arrêtés de reconduite à la frontière intéressant ces étrangers avait été jusqu'à présent subordonnée à la définition d'un mécanisme d'aide au retour, lequel était désormais en place.

Le ministre, en réponse au rapporteur qui se demandait si la procédure de régularisation serait achevée avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, a estimé que l'opération en cours devrait être achevée au 30 avril, sauf pour quelques préfectures qui devaient faire face à un très grand nombre de demandes.

Il a par ailleurs indiqué que la commission interministérielle visée par la circulaire pour l'admission au titre de l'asile territorial de certains demandeurs existait d'ores et déjà et que ses prédécesseurs avaient accordé 3 000 titres de séjour pour cette catégorie.

M. José Balarello, rapporteur, a alors souhaité connaître les outils dont disposaient les préfectures pour déceler les demandes multiples.

En réponse, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a indiqué que les préfectures pouvaient utiliser le système " AGEDREF " ainsi que le " système d'information Schengen ". Il a noté que, par ces moyens, elles pouvaient savoir si un demandeur était connu et si sa demande avait déjà été traitée par un autre Etat membre de l'espace Schengen et qu'en outre le sys-

tème " AGEDREF " permettait de vérifier l'existence de demandes multiples. Il a souligné l'utilité d'une coopération européenne dans ce domaine.

M. Guy Allouche, faisant observer que des observations précises sur la régularisation en cours ne pouvant être établies qu'à compter du 30 avril, la commission d'enquête était prématurée. Il a regretté les préoccupations électoralistes qui avaient justifié la création de cette commission d'enquête.

Soulignant par ailleurs que le Gouvernement actuel n'était pas responsable de la présence sur le territoire d'étrangers en situation irrégulière, **M. Guy Allouche** a estimé qu'il aurait été préférable que la commission d'enquête se prononce sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement précédent n'avait pas procédé à des régularisations conformément aux indications de l'avis du Conseil d'Etat en date du 22 août 1996.

M. Guy Allouche a enfin souhaité avoir des précisions sur le nombre de demandes déposées, le nombre d'acceptations et de refus ainsi que les mesures d'éloignement décidées.

En réponse, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a estimé qu'il serait possible d'avoir une vue d'ensemble de la procédure au mois de mai prochain à l'exception peut-être d'un ou deux départements. Rendant hommage au travail des préfetures, il a relevé qu'un tiers des dossiers avait été traité, ce qui constituait un rythme satisfaisant.

M. Jean-Pierre Camoin s'étant inquiété du risque de la mise en œuvre d'une procédure de régularisation systématique et du nombre de personnes non régularisables qui retourneraient effectivement dans leur pays d'origine, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a tenu à souligner de nouveau que la procédure en cours n'était pas une procédure globale mais qu'elle était au contraire fondée sur des critères.

Évaluant le nombre de demandes effectives à 150 000, le ministre a confirmé la volonté du Gouvernement de clarifier les situations inextricables, humainement inacceptables et sources de désordre. Il a réaffirmé que les étrangers déboutés étaient invités à quitter le territoire.

M. Michel Caldaguès a alors souhaité que la commission d'enquête puisse être informée régulièrement du nombre de décisions de refus, des invitations à quitter le territoire qui étaient rendues inapplicables par le fait que l'étranger n'habitait plus à l'adresse indiquée et enfin du nombre de reconduites à la frontière.

En réponse, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a fait observer que ces chiffres étaient connus et publics. Il a de nouveau estimé que le nombre exact de demandes effectivement déposées pourrait être connu au mois de mai prochain.

Faisant observer que certains demandeurs en situation très précaire avaient pu ne pas confirmer leur demande, **M. Jacques Mahéas** s'est demandé si celle-ci ne pouvait pas être conservée jusqu'au 30 avril, les intéressés étant parallèlement avertis qu'ils pouvaient toujours s'adresser à la préfecture.

M. Jacques Mahéas a par ailleurs suggéré qu'afin de remédier aux difficultés liées aux adresses, la date d'un nouvel entretien, si celui-ci était nécessaire, puisse être fixé dès le premier entretien. Il a enfin invité le ministre à collaborer avec les communes qui manifestaient un souci d'intégration.

En réponse, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a précisé qu'un demandeur pouvait être reçu à plusieurs reprises par les services préfectoraux, lesquels avaient pour directive de recevoir au moins une fois l'intéressé. Il a par ailleurs indiqué que ces services examinaient le problème posé par les adresses incertaines.

Il a relevé que l'opération posait un problème global dont le traitement passait par la manifestation d'une véri-

table volonté de réaliser l'intégration des étrangers concernés.

M. Paul Masson, président, s'est alors demandé si une nouvelle ouverture des délais de dépôt des demandes ne se traduirait pas par un afflux de demandes équivalent à celui observé.

En réponse, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a estimé que tel ne serait pas le cas tout en reconnaissant qu'on ne pouvait exclure que certaines personnes en situation irrégulière ne se soient pas manifestées dans le cadre de l'opération en cours.

Le ministre a souligné la très forte concentration des demandes en région parisienne et dans certains départements, d'autres, en revanche, n'ayant enregistré aucune demande.

En conclusion, il a souligné les conséquences sur les flux migratoires des déséquilibres mondiaux et jugé nécessaire de bien distinguer le droit relatif à l'entrée des étrangers qui devait être selon lui libéral, le droit applicable au séjour qui devait être strict mais humain et enfin le droit de la nationalité qui devait reposer sur certains principes.

A l'issue de cette audition, la commission d'enquête a procédé à un échange de vues sur le calendrier de ses travaux.

**MISSION D'INFORMATION DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ECONOMIQUES CHARGÉE
D'ÉTUДИER L'AVENIR DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

Mercredi 14 janvier 1998 - Présidence d'âge de M. Désiré Debavelaere, puis de M. Philippe François, président. - La mission a procédé à la **constitution de son bureau.**

Ont été désignés : comme président, M. Philippe François, comme vice-présidents, MM. Bernard Barraux, Georges Berchet, Louis Minetti, Jean-Marc Pastor, comme secrétaires, MM. Roland Courteau et Jacques de Menou, et comme rapporteurs, MM. Marcel Deneux et Jean-Paul Emorine.

La mission a ensuite procédé à un large échange de vues sur les travaux susceptibles d'être envisagés.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET GROUPES D'ÉTUDE
POUR LA SEMAINE DU 19 AU 23 JANVIER 1998**

Commission des Affaires culturelles

Mercredi 21 janvier 1998

à 10 heures

Salle n° 245

- Examen du rapport de M. James Bordas sur la proposition de résolution n° 65 (1997-1998), présentée en application de l'article 73 *bis* du Règlement, sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002) et la proposition de décision du Conseil relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (euratom) pour des activités de recherche et d'enseignement (1998-2002) (n° E-847).

- Nomination, à titre officieux, d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 599 (A.N.) portant diverses mesures urgentes relatives à la sécurité et à la promotion d'activités sportives (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale).

- Nomination d'un rapporteur sur les propositions de loi :

. n° 141 (1997-1998) de Mme Hélène Luc et plusieurs de ses collègues, relative à l'enseignement de la langue et de la culture arméniennes ;

- . n° 143 (1997–1998) de M. Ivan Renar et plusieurs de ses collègues, tendant à reconnaître aux communes le droit de moduler les tarifs des écoles municipales de musique et de danse en fonction des ressources des familles.

Commission des Affaires économiques

Mardi 20 janvier 1998

à 11 heures

Salle n° 263

- Désignation de deux candidats (un titulaire et un suppléant) proposés à la nomination du Sénat pour siéger au sein du Conseil national de l'information statistique.

- Examen des amendements au projet de loi n° 161 (1997-1998) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à améliorer les conditions d'exercice de la profession de transporteur routier. (M. Jean-François Le Grand, rapporteur).

Groupe d'étude de la viticulture de qualité

Mercredi 21 janvier 1998

à 17 heures 30

Salle GA 102 - 6, rue Garancière

- Conférence de l'Association " Le lien de la Vigne " sur le thème : " Sciences et Vin dans le monde moderne ".

- Questions et débat.

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées**

Mardi 20 janvier 1998

à 15 heures 45

Salle n° 216

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 203 (1997-1998), autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Namibie sur la coopération culturelle, scientifique et technique ;

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 204 (1997-1998) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière civile entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil ;

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 593 (A.N., 11ème législature), en cours d'examen par l'Assemblée nationale, instituant une commission du secret de la défense nationale.

- Audition de M. Thierry de Montbrial, membre de l'Institut, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI), président de la Fondation pour les études de défense (FED) sur l'évolution des relations entre la France et l'Alliance atlantique.

Commission des Lois

Mardi 20 janvier 1998

Salle de la Commission des Lois

à 9 heures 30 :

- Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, sur le projet de loi n° 188 (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

- Examen du rapport de M. Paul Masson sur le projet de loi n° 188 (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

à 16 heures :

- Suite de l'examen du rapport de M. Paul Masson sur le projet de loi n° 188 (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

Mercredi 21 janvier 1998

à 9 heures 30

Salle de la Commission des lois

- Désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi relative au fonctionnement des conseils régionaux.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 428 (AN), adopté par l'Assemblée nationale, portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordon-

nances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer.

- Examen du rapport de M. Pierre Fauchon sur la proposition de loi n° 260 (1996-1997), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la responsabilité du fait des produits défectueux.

Jeudi 22 janvier 1998

à 9 heures

Salle de la Commission des Lois

- Examen des amendements éventuels aux conclusions de la commission des Lois sur la proposition de loi n° 207 (1997-1998), adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative au fonctionnement des conseils régionaux (rapporteur : M. Paul Girod).

Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi tendant à améliorer les conditions d'exercice de la profession de transporteur routier

Mercredi 21 janvier 1998

à 16 heures 45

Salle n° 263

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission d'enquête sur la politique énergétique
de la France**

Mardi 20 janvier 1998

Salle Médicis

à 15 heures 45 :

- Audition de M. Pierre Gadonneix, Président de GAZ DE FRANCE.

à 16 heures 45 :

- Audition de M. Thierry Desmarests, Président du groupe TOTAL.

à 17 heures 45 :

- Audition de M. Pierre Bouvier, Président du Comité français pour le butane et le propane.

Mercredi 21 janvier 1998

Salle Médicis

à 15 heures :

- Audition de M. Maurice Schumann, ancien Ministre d'Etat, chargé de la recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales.

à 16 heures :

- Audition de M. Philippe Jaffré, Président d'Elf Aquitaine.

à 17 heures :

- Audition de M. Hubert Curien, Membre de l'Institut, ancien ministre de la recherche.

**Commission d'enquête sur les conséquences de la
décision de réduire à trente-cinq heures la durée
hebdomadaire du travail**

Mardi 20 janvier 1998

Salle n° 213 (1)

à 16 heures :

- Audition de M. Bernard Geymond, directeur des ressources humaines, directeur des relations administratives du Groupe Valeo.

à 17 heures :

- Audition d'une délégation de l'Union des Fédérations de transport (UFT).

à 18 heures :

- Audition de M. René Chabod, délégué général des ressources humaines de l'Aérospatiale.

Mercredi 21 janvier 1998

Salle n° 213 (1)

à 9 heures :

- Audition du Docteur Bernd Hof, Institut der Deutschen Wirtschaft (Allemagne).

à 10 heures 30 :

- Audition de M. JHM Donders, chef de la division du court terme, Central Plan Büro (Pays-Bas).

(1) Ces auditions sont ouvertes à la presse.

à 15 heures :

- Audition de M. Vincent Bronze, trésorier de l'Association " Entreprises pour l'emploi ", président de la société Etna Ascenceurs.

à 16 heures :

- Audition de M. Franck Borotra, député des Yvelines.

à 17 heures :

- Audition de M. Jacques Renaud, directeur des relations humaines de MBK Industries.

à 18 heures :

- Audition de M. Jean-Claude Trichet, gouverneur de la Banque de France.

Commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne

Mardi 20 janvier 1998

à 14 heures 15

Salle n° 263

- Echange de vue sur les travaux à venir de la Commission.