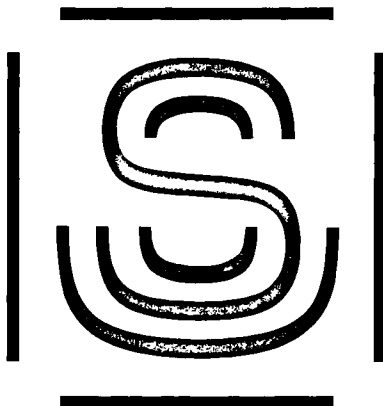


LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 17 – SAMEDI 14 FÉVRIER 1998

SESSION ORDINAIRE 1997-1998



SOMMAIRE

Affaires économiques	2773
Affaires étrangères	2777
Affaires sociales	2785
Finances	2845
Lois	2869
Groupe de travail Finances/ Lois	2877
Commissions mixtes paritaires	2891
Commissions d'enquêtes	2901
Offices parlementaires d'évaluation	2923
Programme de travail pour la semaine du 16 au 28 février 1998	2935

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
	—
Affaires économiques	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	2773
• <i>Traités et conventions - 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 de leur destruction (Pjl n° 291)</i>	
- Examen des amendements	2773
 Affaires étrangères	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	2777
• <i>Défense - Institution d'une commission du secret de la défense nationale</i>	
- Audition de Mme Isabelle Renouard, secrétaire générale de la défense nationale (SGDN), accompagnée de M. Jean-Michel Roulet, préfet, et de M. Emmanuel Glaser, maître des requêtes au Conseil d'Etat	2777
- Audition de M. Bertrand Warusfel, maître de conférences à l'Université Paris V-René Descartes, secrétaire général du centre de recherches " Droit et défense "	2780
 Affaires sociales	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	2831-2843
• <i>Emploi - Réduction du temps de travail (Pjl n° 286)</i>	
- Audition de M. Michel Coquillion, secrétaire général adjoint de la Confédération française des travailleurs chré-	

	Pages
	—
tiens (CFTC) et de Mme Laurence Merlin, conseillère technique	2785
- Audition de Mme Michèle Biaggi, secrétaire confédérale chargée de la négociation collective, accompagnée de Mme Isabelle Mutel, assistante confédérale, de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO),	2791
- Audition de M. Pierre Gilson, vice-président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), chargé des affaires sociales et de M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales	2795
- Audition de M. Guy Robert, secrétaire général de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL)	2803
- Audition de MM. Jean Delmas, président de l'Union professionnelle artisanale (UPA), Pierre Burban, secrétaire général et de Mme Brigitte Laurent, chargée des relations avec le Parlement	2808
- Audition de MM. Jean-René Masson, secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), Gilbert Fournier, secrétaire confédéral et de Mme Christine Reffet, secrétaire confédéral	2815
- Audition de M. Jean-François Perraud, secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail (CGT), de Mme Monique Beaussier, animatrice du secteur santé-famille, de M. Michel Miné, collaborateur du secteur droits et libertés et de Mme Marie-France Boutroue, collaboratrice du secteur garanties collectives	2818
- Audition de M. Jean-Emmanuel Ray, professeur des universités	2820
- Audition de M. Jean Pélissier, professeur des universités ..	2828
- Audition de M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	2838
• <i>Départements et Territoires d'Outre-mer - Amélioration de la santé publique à Mayotte (Pjl n° 195)</i>	
- Examen du rapport	2831

Finances

- *Impôts et taxes - Réforme de la taxe professionnelle*

	Pages
- Audition de M. Patrice Forget, directeur du service de la législation fiscale au ministère de l'économie et des finances . .	2845
• <i>Economie - Entreprendre en France</i>	
- Audition de M. Jean-Daniel Tordjman, ambassadeur délégué aux investissements internationaux au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, accompagné de M. Régis Baudoïn, délégué adjoint	2850
- Audition de M. Denis Payre, président de " Croissance plus "	2857
- Audition de M. Thomas Piketty, chargé d'études au Centre pour la recherche en mathématiques appliquées (CEPREMAP)	2863

Lois

• <i>Droit civil - Prestation compensatoire en cas de divorce (Ppl n° 151 et 400)</i>	
- Examen des amendements	2869
• <i>Nationalité (Pjl n° 287)</i>	
- Examen du rapport en nouvelle lecture	2872
• <i>Collectivités territoriales - Fonctionnement des Conseils régionaux (Pjl n° 290)</i>	
- Examen du rapport en nouvelle lecture	2874

Groupe de travail commun à la commission des Finances et à la commission des Lois sur les chambres régionales des comptes

• <i>Audition de M. Maurice Dousset, président de la région Centre</i>	2877
• <i>Audition de M. Jacques Ferraton, président de la chambre régionale des comptes de la région Franche-Comté.</i>	2880
• <i>Audition de M. Jacques Belle, président de la chambre régionale des comptes de la région Rhône-Alpes</i>	2886

Commissions mixtes paritaires

- *Fonctionnement des Conseils régionaux* 2891
- *Entrée et séjour des étrangers en France et droit d'asile* 2895

Commission d'enquête sur la politique énergétique de la France

- *Audition de M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France (EDF)* 2901
- *Audition de M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie (UNIDEN)* 2908
- *Audition de M. Dominique Vignon, président de Framatome* 2913

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

- *Audition de M. Philippe Rouvillois, ancien président de la SNCF* 2919

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

- *Nomination de rapporteurs* 2923
- *Conférence Eurèka - Lisbonne (1^{er} au 3 juin 1998)*
- *Désignation de deux représentants* 2924
- *Notes d'information rapides de l'office*
- *Echange de vues* 2924
- *Conseil scientifique de l'office - Recomposition*
- *Communication* 2925

	Pages
	—
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Conférence de citoyens - " Utilisation des organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture et l'alimentation "</i> 	
<ul style="list-style-type: none"> - Organisation 	2925
Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Politique maritime et littorale de la France</i> 	
<ul style="list-style-type: none"> - Examen du rapport. 	2927
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Efficacité des aides publiques en faveur du cinéma français</i> 	
<ul style="list-style-type: none"> - Désignation de l'organisme chargé de l'étude. 	2933
Programme de travail des commissions, commission d'enquête et mission d'information pour la période du 16 au 28 février 1998.	
	2935

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 11 février 1998 - Présidence de M. Jean Huchon, vice-président. - La commission a tout d'abord nommé **M. Jean-Marie Rausch** comme **rapporteur** des propositions de loi suivantes :

- **n° 229** (1997-1998) de Mme Gisèle Printz et plusieurs de ses collègues relative à la **prévention des risques miniers** après la fin de l'exploitation ;

- **n° 235 rectifié** (1997-1998) de Mme Gisèle Printz et plusieurs de ses collègues relative à la **responsabilité des dommages liés à l'exploitation minière** ;

- **n° 247** (1997-1998) de M. Jean-Paul Delevoye et plusieurs de ses collègues relative à la **responsabilité** en matière de **dommages consécutifs à l'exploitation minière** ;

- **n° 248** (1997-1998) de M. Jean-Paul Delevoye et plusieurs de ses collègues relative à la **prévention des risques miniers** après la fin de l'exploitation.

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

A l'**article 61**, relatif à la possibilité de stockage provisoire par l'Etat des armes chimiques, **M. Francis Grignon, rapporteur**, a tout d'abord proposé un amendement d'harmonisation rédactionnelle.

La commission a ensuite procédé à l'examen de cinq amendements présentés par Mme Danielle Bidard-Reydet, M. Jean-Luc Bécart et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

A l'article 26 (photographie des installations), la commission a émis, sur proposition du rapporteur, un avis défavorable à l'amendement n° 80 tendant à supprimer l'autorisation préalable du chef de l'équipe d'accompagnement pour la prise de photographies.

A l'article 27 (prélèvement et analyse des échantillons), la commission a émis, sur proposition du rapporteur, un avis défavorable à l'amendement n° 81 tendant à supprimer, d'une part, l'autorisation du chef d'accompagnement pour effectuer les prélèvements et, d'autre part, la faculté pour l'exploitant de refuser une prise d'échantillon entraînant un risque sérieux pour la sécurité de son installation.

Au même article, la commission s'en est remise, sur proposition du rapporteur, à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 82 relatif à la prise d'échantillons de produits chimiques inscrits au tableau 3 et de produits chimiques organiques définis.

A l'article 30 (notification de l'inspection), la commission a émis, sur proposition du rapporteur, un avis défavorable à l'amendement n° 83 tendant à supprimer la possibilité, pour le chef d'équipe d'accompagnement, de s'opposer aux activités de l'équipe d'inspection qui gênent ou retardent abusivement le fonctionnement de l'installation.

A l'article 36 (accès de l'observateur au site d'inspection), la commission a émis, sur proposition du rapporteur, un avis défavorable à l'amendement n° 84 tendant à permettre l'accès de l'observateur au périmètre final du site inspecté même sans autorisation administrative.

Sur ce point, le rapporteur a fait observer que le point 13 de l'annexe sur la confidentialité, de même que le c) du point 12 de l'article IX de la convention, conféraient à l'Etat le pouvoir de récuser l'observateur.

La commission a, ensuite, examiné les vingt et un amendements présentés **par M. Jean-Paul Amoudry, rapporteur pour avis de la commission des lois.**

A l'article 38 (contrôle du mandat d'inspection par le président du tribunal de grande instance), après les interventions de **M. Jean-Paul Amoudry** -qui a jugé insuffisants les pouvoirs accordés au juge par cet article, au regard de la jurisprudence constitutionnelle en matière de droit de propriété- et de **M. Michel Souplet**, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 59, qui confère au président du tribunal de grande instance le pouvoir de contrôler le respect des stipulations de la convention.

A l'article 53 (sanction administrative en cas de manquement aux autorisations de déclaration), la commission a émis, sur proposition du rapporteur, un avis favorable à l'amendement n° 60 tendant à sanctionner le défaut de déclaration a posteriori de l'exportation et de l'importation des produits inscrits au tableau 1.

A l'intitulé de la section 1, la commission a émis, sur proposition du rapporteur, un avis favorable à l'amendement n° 61 d'ordre rédactionnel.

De l'article 55 à l'article 57 (infractions de nature criminelle), la commission a émis, sur proposition du rapporteur, un avis favorable aux amendements n° 62, 63, 64 et 65, d'ordre rédactionnel, en réservant toutefois l'avis donné à l'amendement n° 63 au cas où l'amendement n° 55 présenté par la commission ne serait pas adopté.

A l'article 59 (provocation à commettre certaines infractions), la commission a donné, sur proposition du rapporteur, un avis favorable à l'amendement n° 66 supprimant une mention déjà couverte par les règles de la complicité au titre de l'article 121-7 du code pénal.

Au même article, la commission a émis, sur proposition du rapporteur, un avis favorable à l'amendement n° 67 d'ordre rédactionnel, ainsi qu'à l'amendement n° 68 tendant à exonérer de sanctions les repentis qui ont permis, de par leur collaboration avec la justice, d'éviter la réalisation d'une infraction.

A l'article 62 (opposition à la saisie par l'autorité administrative d'une arme chimique), la commission a donné, sur proposition du rapporteur, un avis favorable à l'amendement n° 69 permettant de coordonner la rédaction de cet article avec celle de l'article 5.

Aux articles 63 et 64 (défaut de déclaration), la commission a émis, sur proposition du rapporteur, un avis favorable à l'amendement n° 70, d'ordre rédactionnel, ainsi qu'à l'amendement n° 71, qui coordonne la rédaction de l'article 63 avec celle que la commission a retenue à l'article 4, ainsi qu'aux amendements n° 72 et 73, d'ordre rédactionnel.

A l'intitulé de la section 2, la commission a donné, sur proposition du rapporteur, un avis favorable à l'amendement n° 74, d'ordre rédactionnel.

A l'article 67 (infractions relatives aux produits chimiques du tableau 1 fabriqués à des fins illicites), la commission a émis, sur proposition du rapporteur, un avis favorable à l'amendement n° 75, d'ordre rédactionnel, ainsi qu'à l'amendement n° 76 relatif à l'assimilation d'infractions au regard de la récidive.

A l'article 76 (peines complémentaires), la commission a émis, sur proposition du rapporteur, un avis favorable à l'amendement n° 77 limitant les cas de dissolution des personnes morales.

A l'article 77 (divulgation sans autorisation de documents provenant d'une vérification internationale), la commission a enfin émis, sur proposition du rapporteur, un avis favorable à l'amendement n° 78 tendant à aggraver les peines en cas de violation des secrets industriels, ainsi qu'à l'amendement n° 79, d'ordre rédactionnel.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 11 février 1998 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a d'abord procédé à la **désignation d'un rapporteur**. Elle a nommé **M. André Boyer** sur les **projets de loi**, en cours d'examen par l'Assemblée nationale :

- **n° 676** (A.N, 11ème législature) autorisant l'approbation du **protocole additionnel à la charte sociale européenne** prévoyant un **système de réclamations collectives**,

- et **n° 678** (A.N, 11ème législature) autorisant l'approbation de la **charte sociale européenne** (révisée) (ensemble une annexe).

Puis la commission a procédé à des **auditions sur le projet de loi n° 593** (AN, 11e législature) instituant une **commission du secret de la défense nationale**.

Elle a d'abord entendu **Mme Isabelle Renouard**, **secrétaire générale de la défense nationale** (SGDN), accompagnée de **M. Jean-Michel Roulet, préfet**, et de **M. Emmanuel Glaser, maître des requêtes au Conseil d'Etat**.

Mme Isabelle Renouard, a exposé le rôle et les compétences du secrétariat général de la défense nationale concernant le secret de la défense nationale. Sur la base de l'article 413-9 du nouveau code pénal, qui fixe le cadre légal de protection du secret de la défense nationale, c'est encore, a précisé **Mme Isabelle Renouard**, le décret du 12 mai 1981 qui précise les conditions de l'organisation et de la protection des secrets et des informations concernant la défense nationale et la sûreté de l'Etat. Ce texte détermine trois niveaux de classification : «très secret défense»

dont la responsabilité incombe au Premier ministre, «secret défense» et «confidentiel défense» dont la responsabilité relève de chaque ministre et de ses services. Ce même décret de 1981 précise également les modalités d'habilitation de certaines personnes à accéder à des informations protégées en fonction notamment du «besoin d'en connaître» qui leur est reconnu pour l'exercice de leurs missions. Une instruction générale a en outre été élaborée en 1982 par le secrétariat général de la défense nationale pour assurer la mise en œuvre de la législation et de la réglementation relatives au secret de la défense nationale.

Mme Isabelle Renouard a également précisé que le secrétariat général de la défense nationale, dans les relations avec les Etats étrangers, assurait un double rôle : l'organisation des mesures de sécurité concernant les échanges d'informations classifiées avec notamment l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et la participation aux négociations d'accords bilatéraux concernant des échanges de documentation protégée.

Un débat s'est ensuite engagé avec les commissaires.

M. Nicolas About, rapporteur, a interrogé la secrétaire générale de la défense nationale sur les points suivants : l'éventuelle modification des textes réglementant le secret de la défense nationale, les conditions dans lesquelles l'autorité administrative pourrait présenter ses arguments à la commission consultative saisie, à la demande d'une juridiction, en vue de la déclassification éventuelle d'une information ; les raisons justifiant le choix d'un délai de deux mois laissé à la commission pour élaborer son avis ; le nombre d'affaires judiciaires susceptibles d'entrer dans le champ d'application du nouveau projet de loi.

M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur l'éventuel excès de classification, notamment dans le domaine du «confidentiel défense».

M. Michel Caldaguès s'est dit intéressé par une définition précise de la notion d'«autorité administrative indépendante», qui constituait à ses yeux, pour l'administration traditionnelle, une façon de se défaire de ses responsabilités.

M. Jacques Habert a souhaité obtenir des précisions sur le rôle de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), ainsi que sur la notion d'«autorité administrative indépendante» et sur la composition de la future commission du secret de la défense nationale.

Mme Isabelle Renouard et MM. Jean-Michel Roulet et Emmanuel Glaser ont alors apporté aux commissaires les précisions suivantes :

- il n'est pas prévu de modifier les règles de classification existantes concernant le secret de la défense nationale. En revanche, il est envisagé de préciser les conditions d'échanges d'informations classées «très secrètes» avec nos partenaires de l'Alliance atlantique ;

- la pratique permettra de préciser les conditions dans lesquelles l'administration présentera ses propres arguments dans le cadre des travaux de la future commission ; les modalités évoquées par le sénateur About seraient sans doute toutes deux utilisées : rédaction d'un mémoire explicatif, ou argumentation soumise au président de la commission dans le cadre de ses pouvoirs d'investigation ;

- le délai de deux mois retenu pour laisser à la commission le temps d'élaborer son avis peut être considéré comme un délai raisonnable, compte tenu des investigations à conduire et des échanges d'informations sans doute nécessaires ;

- les affaires susceptibles d'entrer dans le champ de la future procédure ne sont pas très nombreuses ; sans doute l'existence de la nouvelle législation pourrait-elle être l'occasion de les voir se développer ;

- s'il est possible d'identifier, ici et là, une certaine sur-classification dans le domaine du «confidentiel défense», on ne peut pas véritablement parler de dysfonctionnement des modalités de classification ;

- malgré l'existence de la nouvelle autorité administrative indépendante, la responsabilité de la déclassification de documents protégés continuera naturellement d'être exercée par l'autorité qui en est aujourd'hui chargée ;

- si la multiplication des autorités administratives indépendantes a pu faire l'objet, même de la part du Conseil d'Etat, de certaines critiques, en ce qu'elles peuvent constituer des démembrements administratifs, ces nouvelles instances n'en tiennent pas moins aujourd'hui un rôle important, particulièrement dans le domaine des libertés publiques ;

- c'est une loi de juillet 1991 qui a créé la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), chargée de surveiller et de régir leur utilisation.

Après avoir indiqué à **MM. Nicolas About, rapporteur**, et **M. Xavier de Villepin, président**, que la présence ou non de parlementaires au sein de la future commission relevait de l'appréciation du pouvoir politique, **Mme Isabelle Renouard** a alors apporté à **MM. Jean Clouet** et **Jacques Habert** les précisions suivantes :

- la voix prépondérante reconnue au président de la commission évite qu'en cas de partage égal des voix, notamment en cas d'absence d'un de ses membres, aucune décision ne puisse être prise ;

- le projet de loi prévoit la nomination, par le seul Président de la République, des trois magistrats membres de la commission ; cette disposition, préparée par le Gouvernement, a reçu, lors de sa présentation en Conseil des ministres, l'agrément du Président et du Premier ministre.

Enfin, la commission a procédé à l'**audition de M. Bertrand Warusfel, maître de conférences** à

L'Université Paris V-René Descartes, secrétaire général du centre de recherches «Droit et défense».

M. Bertrand Warusfel a tout d'abord commenté la notion de secret de la défense, qui a été substantiellement modifiée dans le nouveau code pénal entré en vigueur en 1994. Il a notamment remarqué qu'en vertu du premier alinéa de l'article 413-9 du code pénal, un lien a été pour la première fois établi entre la notion de secret et les classifications opérées par l'autorité administrative, un document n'ayant pas été classifié ne pouvant relever du secret de la défense. Il a estimé que, dans ces conditions, la pratique de l'administration, qui a recours ou non à la classification, est déterminante pour la définition du secret de la défense. Il a cependant précisé que dans son second alinéa, l'article 413-9 du code pénal ouvrait la voie à un certain contrôle juridictionnel de l'opportunité de la classification, dans la mesure où cet alinéa lie la classification d'une information au risque que sa divulgation ferait courir à la défense nationale.

S'agissant du contrôle par les juridictions de la pertinence du secret de la défense, **M. Bertrand Warusfel** a distingué le cas dans lequel le juge doit statuer sur une violation du secret de la défense et le cas dans lequel il se voit opposer ce secret par l'administration, notamment au cours d'une instruction. Il a précisé que, dans le premier cas, c'est-à-dire lorsque le litige porte sur une violation du secret, bien que le juge ait -en principe- un pouvoir souverain d'appréciation du secret, l'administration ne s'estime pas obligée de fournir l'information classifiée au juge et se contente de lui faire connaître son avis sur l'opportunité de la classification. Dans le second cas, en ce qui concerne l'opposition du secret de la défense à un juge, par exemple lors d'une instruction, **M. Bertrand Warusfel** a cité une décision de la Cour de cassation de 1956, ainsi que des décisions de la chambre d'accusation de Paris, qui reconnaissent à l'administration le droit d'opposer le secret de la défense ; mais ces décisions, à l'exception de celle de la chambre d'accusation de Paris du 27 mai 1987 (affaire

Chalier) laissent au juge la faculté d'apprécier, indépendamment de la position du Gouvernement, si la mesure d'instruction qu'il envisage serait susceptible ou non de porter atteinte au secret de la défense. Il a toutefois considéré que ces décisions laissent en pratique peu de marge au contrôle du juge qui s'avérait en conséquence difficile.

M. Bertrand Warusfel a ensuite évoqué le projet de loi instituant une commission du secret de la défense nationale qui, selon lui, comporte de nombreux éléments positifs permettant de renforcer la légitimité de l'utilisation du secret de la défense, tels que la création d'un organe de contrôle spécifique, le caractère obligatoire de la saisine de la commission dès lors qu'une juridiction a saisi l'autorité administrative, et la publicité donnée au sens des avis qu'elle émettra. Il a rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme avait légitimé l'usage d'un système de classification tout en estimant que ce système devait être contrôlé, soit par un organisme indépendant, soit par un organisme parlementaire.

M. Bertrand Warusfel a ensuite constaté que le projet de loi contient un certain nombre d'imprécisions qui soulèvent plusieurs questions : la commission émettant un avis sur la déclassification et la communication des documents, doit-on considérer qu'elle ne peut proposer que la communication d'un document après déclassification, ce qui serait restrictif ? Quelles sanctions seront appliquées aux autorités ou agents publics qui s'opposeraient à l'action de la commission ? Les juridictions se verront-elles notifier l'intégralité de l'avis de la commission ou seulement le sens de ce dernier ?

Il a par ailleurs considéré que le projet de loi pouvait appeler des critiques sur plusieurs points importants :

- la composition de la commission, dont on comprend mal pourquoi elle se limite à des magistrats et n'est pas ouverte soit à des parlementaires, soit à des experts extérieurs ou à des représentants de corps de contrôle de l'administration,

- la présidence de la commission, qui est confiée au président de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, ce qui pourrait conduire à un conflit d'intérêts évident lorsqu'une juridiction se heurte au secret opposé par cette dernière,

- le mode de saisine complexe, qui pourrait être remplacé par une saisine directe de la commission par les juridictions,

- l'absence de possibilité de saisine pour avis de la commission, hors de toute action contentieuse, par exemple préalablement à la publication de documents susceptibles de concerner le secret de la défense,

- le risque de voir la saisine de la commission se limiter aux cas dans lesquels le secret sera opposé à une juridiction, au cours d'une instruction par exemple, ce qui exclurait les litiges portant sur la violation du secret de la défense.

En conclusion, **M. Bertand Warusfel** a estimé que le dispositif prévu par le projet de loi constituerait vraisemblablement une étape transitoire, en l'attente de l'instauration d'un véritable droit d'accès juridictionnel au secret de la défense.

M. Nicolas About, rapporteur, a déclaré partager certaines des appréciations de M. Bertrand Warusfel, notamment en ce qui concerne la composition de la commission et sa présidence. Il s'est déclaré réservé sur l'extension de la saisine de la commission. Il a souhaité obtenir des précisions sur les demandes d'accès à des documents classifiés formulées par des juridictions internationales ou européennes et sur la notion de secret des affaires étrangères.

M. Michel Caldaguès s'est déclaré totalement opposé à l'instauration d'un contrôle juridictionnel du secret de la défense qui ne pourrait, à ses yeux, qu'accentuer la tentative d'un «gouvernement des juges».

M. Xavier de Villepin, président, s'est demandé si la publicité donnée au sens de l'avis de la commission ne constituerait pas une pression excessive sur l'autorité politique. Il a demandé des précisions sur la notion d'avis «favorable sous certaines réserves», figurant dans le projet de loi.

En réponse à ces différentes interventions, **M. Bertrand Warusfel** a apporté les précisions suivantes :

- il est important que la commission puisse intervenir aussi bien lorsque le secret est opposé au juge au cours d'une instruction que lorsque le litige porte sur une violation du secret de la défense,

- les gouvernements peuvent opposer le secret de la défense et, plus généralement, les intérêts supérieurs de l'Etat, aux juridictions internationales ou européennes,

- le secret des affaires étrangères est traditionnellement inclus en France dans la notion de secret de la défense nationale,

- il serait possible d'envisager des mécanismes permettant devant les juridictions de n'apporter qu'une atteinte limitée au principe du débat contradictoire, tout en évitant la divulgation d'un secret de la défense, dans le cadre d'une procédure confidentielle,

- la publicité donnée au sens de l'avis émis par la commission constitue un élément central du dispositif du projet de loi,

- enfin, les réserves accompagnant un avis favorable pourraient, par exemple, porter sur la nécessité de ne déclassifier que partiellement le document concerné ou de prendre les mesures de sécurité appropriées pour transmettre ce document à une juridiction sans en compromettre la confidentialité.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 10 février 1998 - Présidence de M. Bernard Seillier, vice-président - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Michel Coquillion, secrétaire général adjoint de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), et **Mme Laurence Merlin, conseillère technique**, sur le **projet de loi d'orientation et d'incitation** relatif à la **réduction du temps de travail**.**

Evoquant le contexte dans lequel le projet de loi avait été préparé, **M. Michel Coquillion** a rappelé que la pré-conférence du 3 octobre 1997 avait mis en évidence qu'une croissance plus soutenue ne créerait pas suffisamment d'emplois pour obtenir une baisse significative du chômage.

Il a souligné également l'échec des négociations de branches entreprises dans le cadre du volet relatif à l'emploi de l'accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 et il a déclaré que la CFTC avait préconisé une extension de la loi " de Robien ", éventuellement assortie d'un système d'incitation plus fort.

S'interrogeant sur les conséquences de la vive réaction du Conseil national du patronat français (CNPFF) et des fédérations patronales à l'encontre de l'actuel projet de loi, il s'est demandé si le dispositif proposé pourrait fonctionner sans une volonté mutuelle de création d'emplois supplémentaires.

Il a déclaré que le projet de loi ne répondait pas entièrement aux priorités de la CFTC qui étaient de faire prévaloir l'objectif de création d'emplois pour lutter contre la précarité, de privilégier la négociation comme méthode et d'utiliser la réduction du temps de travail pour assurer

une meilleure harmonisation des rythmes de vie et réduire le recours aux heures supplémentaires.

S'agissant de l'objectif de création d'emplois, la CFTC s'est interrogée sur le décalage prévu dans le dispositif d'aide financière entre le niveau de la réduction du temps de travail, fixé à 10 %, et celui des embauches supplémentaires, estimé à 6 %.

M. Michel Coquillion a souligné que le taux d'embauche de 6 % de l'effectif apparaissait faible pour des entreprises en pleine croissance susceptibles de recruter au-delà de ce seuil, tout en admettant qu'il serait difficile de traiter différemment les entreprises selon leurs perspectives de croissance.

Par ailleurs, constatant que les salariés subissaient déjà des surcharges de travail, il s'est inquiété du risque d'un recours accru aux heures supplémentaires, payées ou non, en raison du surcroît de productivité demandé aux entreprises.

Concernant la nature des emplois subventionnés, il a regretté que le projet de loi soit trop vague et qu'il ne garantisse pas contre le risque de développement de contrats précaires.

S'agissant de la méthode retenue, il a constaté que le passage de l'horaire légal de travail à 35 heures par semaine était fondé, non plus sur une incitation, comme le souhaitait la CFTC, mais sur une forme " d'obligation de négocier ". Il a estimé que le succès d'un tel dispositif reposait sur la volonté de tous les partenaires sociaux, en s'inquiétant à cet égard des réserves émises par le CNPF.

M. Michel Coquillion a remarqué que si le projet de loi laissait une place importante à la négociation, il convenait pour autant de ne pas négliger le rôle normatif et d'harmonisation sociale des négociations de branches.

Il a considéré que si la négociation de branches ne devait jouer qu'un rôle marginal au profit de la négociation d'entreprise, le risque était élevé, dans le contexte

actuel, que la réduction du temps de travail ne débouche sur des contraintes accrues pour les salariés.

S'agissant de la réduction du temps de travail, il a estimé que celle-ci supposait une réorganisation des horaires en vue d'une meilleure harmonisation avec les rythmes de vie des salariés. A cet égard, il a souligné que le dispositif ne devait pas être un prétexte pour accroître la flexibilité dans les entreprises, au détriment de la vie personnelle des salariés et de leur famille.

Il a néanmoins déclaré comprendre le besoin de souplesse de ces mêmes entreprises dans un environnement économique concurrentiel, tout en soulignant que cette souplesse accrue devait être négociée en tenant compte des besoins des salariés.

Concernant les heures supplémentaires, **M. Michel Coquillion** a regretté que le projet de loi ne prévoie pas suffisamment de dispositions pour limiter le recours aux heures supplémentaires.

A cet égard, il a rappelé que la CFTC souhaitait une baisse du contingent des heures supplémentaires et, qu'en l'absence d'accords sur la réduction du temps de travail, les heures supplémentaires fassent l'objet, au-delà de 35 heures de travail, d'une surcotisation patronale au profit du fonds paritaire pour l'emploi de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

Par ailleurs, il a regretté le " mutisme " de la loi sur la question essentielle du niveau des salaires, en rappelant qu'il devrait être expressément prévu, dans le texte, que les salariés ne subiraient aucune perte de salaire.

S'agissant du niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), il s'est déclaré favorable à la création du revenu minimum mensuel (RMM) annoncée par le Gouvernement afin d'éviter de pénaliser les salariés des entreprises dont la durée du travail hebdomadaire serait maintenue à 39 heures.

Toutefois, il s'est inquiété, pour l'avenir, des risques de divergence entre le niveau de progression du revenu minimum mensuel et celui du SMIC horaire, en soulignant qu'il fallait éviter l'écueil d'un salariat " à deux vitesses ".

Il a indiqué que, pour les entreprises bénéficiant d'une aide, une limitation du recours aux heures supplémentaires devrait être prévue afin d'éviter le maintien, en pratique, d'une durée réelle de travail de 39 heures hebdomadaires.

Il a estimé que les minima conventionnels de salaire pourraient être revus dans le cadre des négociations de branches, en soulignant qu'actuellement 60 % des branches avaient des grilles de rémunération non conformes à la loi.

S'agissant du champ d'application du texte, **M. Michel Coquillion** s'est félicité que celui-ci porte sur les sociétés d'économie mixte et sur certains établissements publics.

Il s'est demandé si des aides financières particulières ne devaient pas être prévues pour les entreprises publiques engagées dans des secteurs d'activité concurrentiels ou pour les établissements soumis à des obligations budgétaires particulières, notamment dans le domaine hospitalier.

Concernant le seuil des entreprises de plus de vingt salariés mentionné dans le projet de loi, il a rappelé que la CFTC aurait préféré une référence au seuil de dix salariés qui existe déjà dans de nombreux autres domaines.

S'agissant du niveau des aides, la CFTC a constaté qu'il était plus faible que celui prévu dans le cadre du dispositif de la loi " de Robien " et qu'il n'était pas proportionnel au salaire, ce qui pénaliserait les entreprises à main-d'œuvre qualifiée.

Il a estimé que la majoration effective de l'aide pour les entreprises à bas salaires induirait une tendance à la concentration des salaires au niveau du SMIC.

Enfin, il a regretté que le projet de loi n'indique pas clairement si les aides avaient vocation ou non à être pérennisées.

Il a déclaré que la CFTC approuvait les possibilités de mandatement ouvertes par le projet de loi et qui avaient déjà été prévues par l'accord du 31 octobre 1995.

S'agissant du suivi des accords, il a estimé que le principe d'un contrôle, a posteriori, par le comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (CODEF) n'était pas une bonne solution, en raison du trop grand nombre d'accords qui seraient signés et des difficultés d'appréciation.

Enfin, regrettant que les sanctions prévues par le dispositif de la loi " de Robien " aient été trop rarement appliquées, il a estimé impératif de prévoir un remboursement des aides en cas de non-respect de ses engagements par l'entreprise, tout en souhaitant que l'on tienne compte de la situation particulière des entreprises en difficulté.

M. Louis Souvet, rapporteur, a interrogé M. Michel Coquillion sur sa perception du débat à l'Assemblée nationale, le risque de blocage du dialogue social, les incertitudes pesant sur le second texte prévu en 1999, le recours accru au SMIC et les modalités du contrôle du respect des engagements pris par les entreprises.

En réponse, **M. Michel Coquillion** a constaté que le choix du Gouvernement de légiférer sur l'horaire hebdomadaire de travail " fermait la porte " à la négociation et suscitait logiquement des oppositions.

S'agissant du blocage des négociations, il a constaté que celui-ci était réel au niveau interprofessionnel et entre les branches et qu'il était préjudiciable aux entreprises comme aux salariés. Il a rappelé que la CFTC préférait en tout état de cause le choix de la négociation, tout en s'inquiétant d'un nouveau recours du Gouvernement à la loi en cas d'impossibilité de négocier.

Rappelant que la CFTC avait négocié les accords de la loi " de Robien ", il a précisé qu'elle négocierait également dans le cadre de l'actuel projet de loi, sinon sur la création d'emplois supplémentaires, du moins sur la réorganisation du temps de travail et l'annualisation.

Il a expliqué que la CFTC n'était pas défavorable au principe de l'annualisation si celle-ci n'entraînait pas de contraintes excessives au détriment des salariés. Il a constaté, à cet égard, l'éventualité de l'apparition de difficultés dans les secteurs aux niveaux d'activité très variables en cours d'année.

S'agissant du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), il s'est inquiété du risque d'une évolution divergente du revenu minimum mensuel (RMM) et du SMIC.

M. André Jourdain s'est interrogé sur les critères retenus pour l'attribution de l'aide prévue par le projet de loi, la question de la formation des travailleurs non qualifiés et le recours au multisalariat.

M. Claude Huriet s'est interrogé sur la compatibilité de la réduction du temps de travail avec la politique de gestion en flux tendus, sur les risques de développement du travail au noir et sur l'alternative en cas d'échec de la réduction du temps de travail à 35 heures dans la lutte contre le chômage.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur le contenu des accords de branches en matière de réorganisation du temps de travail.

M. Guy Fischer s'est interrogé sur l'impact du projet de loi en matière de création d'emplois et sur les risques de contraction de la masse salariale.

M. Serge Franchis s'est interrogé sur la complexité du dispositif administratif tout en se demandant si celle-ci ne tendait pas à faire passer la création d'emplois au deuxième plan.

En réponse, **M. Michel Coquillion** a souligné tout d'abord que le projet de loi ne permettait pas de prendre en compte la possibilité d'affecter tout ou partie de la réduction du temps de travail à des actions de formation des salariés dans le cadre de l'entreprise.

S'agissant du multisalariat, il a indiqué que cette solution s'adressait en fait à des travailleurs relevant de plusieurs contrats de travail à temps partiel et qui n'étaient donc pas concernés par la semaine de 35 heures. Il a toutefois insisté sur la difficulté de cumuler deux emplois à temps partiel.

Il a considéré que la diversité des politiques suivies par les entreprises, en matière de gestion de stocks, démontrait l'utilité de la négociation d'entreprise dans le domaine de l'organisation du temps de travail, à la condition que celle-ci s'opère dans le cadre des limites fixées par la négociation de branche.

Il a reconnu que la réduction du temps de travail faisait courir le risque d'un accroissement du travail au noir de la part de salariés qui disposeraient de plus de temps libre.

Il s'est déclaré intimement convaincu que le dispositif proposé pourrait entraîner des créations d'emplois, tout en reconnaissant que, si le CNPF n'entrait pas dans le jeu des négociations, tous les effets pervers seraient possibles.

S'agissant de la flexibilité, il a estimé que l'annualisation du temps de travail appliquée sans nuances pouvait entraîner à court terme des suppressions d'emplois et que le délai dans lequel une économie plus flexible serait susceptible de créer des nouveaux emplois était sans doute trop long compte tenu du niveau actuel du chômage.

Puis, la commission a procédé à l'**audition de Mme Michèle Biaggi, secrétaire confédérale**, chargée de la négociation collective, accompagnée par **Mme Isabelle Mutel, assistante confédérale de la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO)**.

Mme Michèle Biaggi a présenté la position du syndicat Force ouvrière sur le projet de loi relatif à la réduction du temps de travail. Elle a indiqué que la lutte contre le chômage appelait une amélioration du pouvoir d'achat des salaires, des retraites et des minima sociaux (pour soutenir la consommation), l'extension du dispositif de cessation anticipée d'activité aux salariés ayant commencé très tôt leur vie active en contrepartie d'embauches et la réduction de la durée du travail sans perte de salaire.

Affirmant que Force ouvrière n'abandonnait aucune de ses revendications, elle a estimé que la réduction ou l'aménagement du temps de travail, qui correspond à la mise en œuvre d'une logique malthusienne de partage du travail, mais répond aussi à une revendication ancienne du mouvement syndical, ne pouvait à elle seule résoudre le problème du chômage.

Mme Michèle Biaggi a ensuite évoqué le contenu du projet de loi actuellement en discussion devant le Parlement. Elle a désapprouvé l'instauration d'un seuil pour déterminer la date d'application de la nouvelle durée légale du travail, cette mesure risquant d'instituer le principe d'une différenciation des règles sociales applicables aux entreprises en fonction de leur taille. Elle a jugé fâcheux l'amendement qui prévoit la présentation au Parlement d'un rapport consacré à l'application de la réforme aux salariés de la fonction publique. Elle a craint que l'annualisation du temps de travail, mentionnée à plusieurs reprises dans l'exposé des motifs du projet de loi, ne conduise rapidement à l'annualisation des rémunérations. A cet égard, elle a rappelé que l'impact, sur l'emploi, des accords d'annualisation et de réduction du temps de travail, qui ont déjà été signés, était quasi nul.

Elle a estimé que la réduction du temps de travail ne devait pas porter atteinte au pouvoir d'achat et elle a indiqué que Force ouvrière avait déjà transmis, au ministère de l'emploi et de la solidarité, ses observations sur le projet de création d'une rémunération mensuelle minimale.

Evoquant les heures supplémentaires, **Mme Michèle Biaggi** a indiqué que Force ouvrière demandait leur surtaxation, ainsi que l'abaissement du contingent annuel autorisé. Si la Confédération Force ouvrière approuve le principe du renvoi de la fixation des modalités du passage aux 35 heures à la négociation collective, elle n'approuve pas le souhait du Gouvernement de faire primer la négociation d'entreprise sur la négociation de branche et elle condamne la référence à la technique du mandatement de salariés dans l'entreprise pour négocier et signer les accords.

Abordant la question des aides à la réduction du temps de travail, **Mme Michèle Biaggi** a rappelé que Force ouvrière était hostile aux exonérations de charges sociales lorsqu'elles n'étaient pas compensées en totalité par l'Etat.

Enfin, elle a indiqué que Force ouvrière constatait avec satisfaction que le projet de loi offrait la possibilité de réduire le temps de travail sous forme de repos supplémentaire ou d'abondement du compte épargne-temps et qu'il comportait certaines avancées en matière de temps partiel.

M. Louis Souvet, rapporteur, a demandé à Mme Michèle Biaggi quelle était la position de Force ouvrière sur la coexistence de deux salaires minimums. Il l'a également interrogée sur l'ampleur des créations d'emplois qui résulteraient de la réduction à 35 heures de la durée du travail et sur le contenu des négociations ouvertes pour la mettre en œuvre.

Mme Michèle Biaggi a affirmé que la coexistence de deux salaires minimums suscitait beaucoup d'interrogations, notamment en ce qui concerne les modes d'indexation, la situation des nouveaux embauchés travaillant 35 heures, l'intégration des primes dans la rémunération mensuelle minimale, les taux de majoration applicables aux heures supplémentaires, le mode de calcul de l'exoné-

ration de cotisations sociales et l'avenir des minima conventionnels.

Elle a considéré que le champ des négociations qui devaient être entreprises était très large et qu'il comprenait notamment le régime des nouvelles embauches, la situation des jeunes et la cessation d'activité pour les personnes ayant commencé très tôt leur vie professionnelle. Elle a rappelé que son syndicat était tout à fait disposé à négocier et a fait part de sa conviction que certains employeurs partageaient ce souhait.

M. André Jourdain a interrogé Mme Michèle Biaggi sur le régime des heures supplémentaires. Il a indiqué que, selon des économistes, le travail à temps partiel avait permis d'améliorer les conditions économiques et sociales de nombreux salariés aux Pays-Bas.

M. Serge Franchis a indiqué qu'il croyait comprendre que Force ouvrière ne croyait pas beaucoup aux effets sur l'emploi de la réduction du temps de travail. Il a demandé si, compte tenu de la situation de l'emploi, Force ouvrière pouvait préférer souscrire à l'objectif de réduire le chômage plutôt que de formuler d'autres revendications traditionnelles.

Mme Joëlle Dusseau, constatant que Force ouvrière désapprouvait l'instauration de seuils pour le passage aux 35 heures, a demandé à Mme Michèle Biaggi si cette position la conduisait à préférer une date butoir identique pour toutes les entreprises, 2000 ou 2002, ou encore la suppression de toute date butoir. Elle lui a également demandé de préciser la nature des études qui ont montré l'absence d'impact sur l'emploi des accords d'annualisation et de réduction du temps de travail déjà signés.

M. Guy Fischer a exprimé la crainte que des accords " au rabais " ne soient conclus en échange de la réduction du temps de travail.

Répondant aux orateurs, **Mme Michèle Biaggi** a indiqué que la situation des salariés à temps partiel aux Pays-Bas et en France était différente. Elle a rappelé que

le recours aux heures supplémentaires devait être découragé afin de générer des embauches. Elle a indiqué que la situation du marché du travail ne constituait pas un obstacle au maintien de toutes les revendications de Force ouvrière, même si l'objectif de réduction du chômage était central.

Elle a affirmé qu'un salarié ne devait pas être soumis à une législation sociale différente selon qu'il appartenait à une entreprise employant plus ou moins de vingt personnes et elle a indiqué qu'elle s'appuyait sur les études de l'Observatoire de la négociation collective pour constater le peu d'impact sur l'emploi des accords d'annualisation du temps de travail. Elle a déclaré partager les craintes de M. Guy Fischer sur la conclusion d'accords " au rabais ".

M. Marcel Lesbros a évoqué la situation des personnels saisonniers. Il a demandé à Mme Michèle Biaggi si son syndicat avait réfléchi à cette importante question.

M. Louis Souvet, rapporteur, a souhaité que Mme Michèle Biaggi réagisse aux propos de nombreux économistes qui considèrent que la réduction du temps de travail aurait pour intérêt de faciliter l'acceptation de la flexibilité par les salariés à travers un " donnant-donnant ".

Mme Michèle Biaggi a indiqué que Force ouvrière avait commencé à étudier la question de la situation des travailleurs saisonniers, notamment en ce qui concerne leur accès à la protection sociale et la négociation collective. Elle a confirmé à M. Louis Souvet qu'elle estimait que la flexibilité n'était pas créatrice d'emplois.

Enfin, la commission a procédé à l'**audition de M. Pierre Gilson, vice-président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)**, chargé des affaires sociales, et **M. Georges Tissier, directeur des affaires sociales**.

M. Pierre Gilson a souhaité tout d'abord rappeler que les petites et moyennes entreprises (PME) étaient, parmi les entreprises, celles qui créaient véritablement de l'emploi dans le secteur marchand : 1.419.000 emplois nets

avaient été créés par les établissements de moins de 200 salariés, dont 1.248.000 par ceux de moins de 50 salariés, entre le 1^{er} janvier 1981 et le 31 décembre 1996, selon l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

M. Pierre Gilson a considéré que le rôle prépondérant des PME dans la création d'emplois et surtout le potentiel qu'elles représentaient en la matière impliquait qu'elles puissent disposer de l'environnement le plus favorable, notamment dans ce domaine fondamental qu'était la durée du travail. Il a souligné que les éléments d'information parvenant des organisations adhérentes de la CGPME confirmaient de manière unanime qu'une réduction forcée, massive et uniforme de la durée légale du travail hebdomadaire à 35 heures, avec ou sans maintien des salaires, serait dangereuse pour l'ensemble des entreprises et qu'elle représenterait une menace particulièrement grave pour les PME.

M. Pierre Gilson a en effet expliqué que les problèmes de temps de travail, y compris la question de la productivité, ne se posaient pas de la même façon dans les grandes entreprises que dans les entreprises petites et moyennes, qui diffèrent elles-mêmes entre elles selon leur domaine d'activité. Il a souligné que tout ce qui contribuait à handicaper les PME était susceptible d'avoir des répercussions immédiates sur l'emploi.

Après avoir indiqué que certaines petites et moyennes entreprises pouvaient certes accroître leur productivité en augmentant la durée d'utilisation des équipements par le travail posté, **M. Pierre Gilson** a souligné que toutes les PME devaient en revanche surmonter certaines difficultés communes : celle liée à la recherche de personnels qualifiés supplémentaires, qui faisaient cruellement défaut sur le marché du travail, et celle soulevée, en cas de diminution de la durée du travail, par le nécessaire rééquilibrage des postes entre eux, car il n'était naturellement pas possible de créer des fractions d'emploi. Pour illustrer cette dernière notion, **M. Pierre Gilson** a rappelé qu'une petite

entreprise était composée d'emplois spécialisés et non interchangeables (un ingénieur, un contremaître, un commercial, une secrétaire, un manutentionnaire...) et qu'il paraissait difficile d'embaucher un ingénieur pour quatre heures, un commercial pour quatre heures ou une secrétaire pour quatre heures.

M. Pierre Gilson a estimé que certaines grandes entreprises qui avaient déjà prévu d'embaucher de nouveaux salariés seraient susceptibles de bénéficier de l'effet d'aubaine suscité par la loi. Il a ajouté que les prestataires de services et les commerçants, de par la nature même de leur activité, avaient, en revanche, peu de possibilités de compenser, par des gains de productivité, le surcoût lié à la diminution du temps de travail. Il a en outre craint un report par les grandes entreprises donneuses d'ordre des difficultés soulevées par la réduction du temps de travail sur leurs PME sous-traitantes.

M. Pierre Gilson a estimé qu'on pouvait sérieusement douter de la corrélation entre forte baisse du temps de travail, même hebdomadaire, et création nette d'emplois. Il a souhaité rappeler un exemple historique qu'il a jugé significatif : celui de la réduction de la durée légale hebdomadaire du travail de 48 heures à 40 heures en 1936. Au début de l'année 1936, il y avait 400.000 demandeurs d'emploi pour 20.800.000 actifs et à la fin de la même année, après cette réduction importante du temps de travail, 864.000 demandeurs d'emploi et 19.400.000 actifs. Il a ajouté que l'Allemagne avait introduit, il y a quelques années, les 35 heures dans la branche sidérurgique et qu'elle comptait aujourd'hui 5.000.000 de chômeurs.

M. Pierre Gilson a par ailleurs noté qu'aux termes des documents distribués lors de la séance préparatoire à la conférence sur l'emploi, les salaires et la réduction du temps de travail du 10 octobre, quatre des six plus grands pays industrialisés avaient une durée annuelle du travail supérieure à celle de la France et un taux de chômage inférieur. On constatait en outre que les deux pays de

l'Union européenne ayant la plus forte durée hebdomadaire du travail, le Portugal et la Grande-Bretagne, avaient des taux de chômage parmi les plus faibles et qu'à l'inverse la Belgique, où la durée hebdomadaire du travail était la plus faible, avait un taux de chômage parmi les plus élevés.

M. Pierre Gilson a estimé que la réduction du temps de travail proposée par le Gouvernement risquait d'avoir des conséquences dramatiques pour bon nombre de PME et il a regretté que l'on brise ainsi une dynamique de croissance qui semblait émerger en 1998. Il a jugé que le projet de loi gouvernemental allait se traduire par une position d'attentisme, dans la mesure où personne ne savait exactement ce qui allait se passer, attentisme particulièrement dangereux dans un contexte de compétition mondiale.

M. Pierre Gilson a souligné que l'Etat devrait aider les entreprises plutôt que de concevoir des systèmes freinant l'activité et le développement de celles-ci. Il a jugé que le risque était grand que s'accroissent encore les phénomènes de délocalisation, jusque-là propres aux grandes entreprises mais qui s'étendaient maintenant aux petites et moyennes entreprises.

M. Pierre Gilson a déclaré que la CGPME portait une appréciation tout à fait négative sur le projet de loi soumis à l'examen du Parlement. Il a considéré que le texte proposé était en effet normatif et ne permettait donc pas de véritables négociations, les résultats de ces négociations étant fixés par avance.

Après avoir évoqué les différentes dispositions contenues dans le projet de loi, **M. Pierre Gilson** a souligné que la négociation, dans les entreprises n'ayant pas de représentation syndicale, serait également rendue plus difficile par le fait que les interlocuteurs du chef d'entreprise ne pourraient être que des salariés expressément mandatés par une ou plusieurs organisations syndicales reconnues représentatives sur le plan national et non directement des élus du personnel : il a jugé que ceci était

contraire aux dispositions de l'accord du 31 octobre 1995 sur la négociation collective signée par les partenaires sociaux.

M. Pierre Gilson a ajouté que le projet de loi risquait de réduire les rentrées de cotisations des régimes de sécurité sociale, notamment du régime général, et de conduire, en conséquence, à une nouvelle augmentation des prélèvements sociaux obligatoires : l'exposé des motifs précisait en effet 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. **M. Pierre Gilson** a conclu qu'aucune compensation pour les régimes de sécurité sociale n'était donc prévue pour l'année 1998 et que la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 ne prévoirait qu'un remboursement partiel. Il a considéré que cette disposition était irréaliste et contraire à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale qui prévoyait que les exonérations de cotisation seraient compensées dans les recettes du régime général de la sécurité sociale par un remboursement de l'Etat.

M. Pierre Gilson a conclu son intervention en déclarant que ce projet de loi n'intervenait pas à un moment opportun pour les entreprises, dans un contexte où ces dernières se voyaient, de surcroît, infliger des contraventions pour dépassement du temps de travail des cadres.

Craignant un blocage du dialogue social, **M. Louis Souvet, rapporteur**, a demandé à **M. Pierre Gilson** si les incertitudes pesant sur le second texte prévu en 1999 n'inciteraient pas les partenaires sociaux à différer tout accord jusqu'à cette date.

Il s'est interrogé sur la possibilité laissée aux entreprises de continuer à réduire leurs coûts dans le nouveau contexte créé par ce projet de loi et a souhaité connaître quelles compensations seraient nécessaires aux entre-

prises pour que l'application de cette loi n'ait pas de conséquences trop négatives.

Après avoir souligné le risque que la diminution du temps de travail dans les PME ne se traduise par une augmentation des cadences supportées par le personnel, il s'est interrogé sur le sens que pouvait prendre l'obligation d'interruption de l'activité quotidienne prévue par l'article 7 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale. Il a jugé que cette disposition était par exemple totalement inapplicable dans le cas des transports scolaires.

Soulignant la spécificité du statut et des contraintes des cadres, il s'est ému des nombreuses amendes infligées aux entreprises, ces derniers mois, pour dépassement du temps de travail des cadres.

En réponse aux questions du rapporteur, **M. Pierre Gilson** a déclaré que les PME appliqueraient naturellement la loi, laquelle ne laissait en réalité aucune place à la négociation. Il a considéré que le passage aux 35 heures allait devoir être compensé par une diminution des coûts très difficile à atteindre.

Il a ajouté que si le projet de loi avait prévu une possibilité réelle d'annualisation du temps de travail, les entreprises auraient sans doute pu absorber une partie du surcoût découlant des 35 heures.

Evoquant la situation des transports scolaires, il a considéré que l'article 7 du projet de loi, relatif à l'obligation d'interruption de l'activité quotidienne, apparaissait irréalisable et porteuse d'un surcoût considérable.

M. Alain Gournac a souhaité savoir si la réduction du temps de travail était, avant l'annonce du projet de loi, une priorité pour le personnel des PME.

Il s'est enquis des conditions dans lesquelles la CGPME avait abordé la table ronde du 10 octobre 1997 et a interrogé M. Pierre Gilson sur l'existence d'une réelle concertation préalable à cette table ronde.

Après s'être déclaré inquiet de la multiplication des contrôles de l'inspection du travail portant sur le temps de travail des cadres, il s'est demandé si la réduction du temps de travail ne risquait pas de se traduire par un développement du travail au noir.

Enfin, il a souhaité connaître sur quelles bases et quelles études la CGPME s'appuyait pour déclarer que le projet de loi ne créerait pas d'emplois.

Après avoir estimé que la hausse régulière du chômage entraînait une situation sociale très préoccupante, **M. Serge Franchis** a demandé à M. Pierre Gilson si davantage de croissance et de flexibilité pouvaient suffire à elles seules à créer des emplois et il a souhaité connaître les contre-propositions formulées par la CGPME pour combattre le chômage.

Après avoir déclaré que les PME seraient les plus pénalisées par ce projet de loi alors même qu'elles étaient susceptibles de créer des emplois, **M. André Jourdain** a souhaité savoir si le coût de la main-d'œuvre était plus important dans les PME que dans les grandes entreprises. Il s'est interrogé sur les conséquences qu'aurait le passage aux 35 heures sur la politique de formation des personnels. Il a craint que celle-ci ne soit négligée.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a souligné que la problématique de la réduction du temps de travail était très différente dans les PME et dans les grandes entreprises. Elle a rappelé toutefois que la loi dite " de Robien " s'était traduite par de nombreux accords dans les PME et par la création d'emplois dans ces entreprises. Elle a considéré que le contexte économique, marqué par une reprise de la croissance, semblait se prêter à une réduction du temps de travail et que le Gouvernement avait souhaité prendre en compte de manière particulière les difficultés que pouvait soulever ce projet de loi pour les PME. Elle a conclu qu'il convenait donc d'être moins pessimiste sur les conséquences de la réduction du temps de travail.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a estimé que ce projet de loi devait permettre une négociation dans les entreprises sur les conditions de travail, permettant éventuellement des réorganisations et des gains de productivité.

Elle a demandé à M. Pierre Gilson si la décision de distinguer entre deux échéances (2001 et 2003) pour l'entrée en vigueur de la loi était bonne ou néfaste. Elle a enfin considéré qu'il était indispensable de prévoir dans les entreprises à la fois une formation aux nouvelles technologies pour l'ensemble des personnels et une formation à la gestion destinée aux chefs d'entreprise.

M. Jacques Machet a souligné que 60 % des chômeurs n'avaient aujourd'hui aucune formation, ce qui constituait un problème particulièrement préoccupant.

En réponse à M. Alain Gournac, **M. Pierre Gilson** a indiqué que la réduction du temps de travail ne constituait manifestement pas une priorité pour les salariés, dans la mesure où elle n'avait jamais figuré parmi leurs revendications. Il a confirmé que la conférence du 10 octobre 1997 n'avait donné lieu à aucune concertation préalable. Il a enfin précisé que l'appréciation négative qu'il portait sur le projet de loi en termes de créations d'emplois provenait des informations qui remontaient du terrain.

En réponse à M. Serge Franchis, **M. Pierre Gilson** a indiqué que la CGPME soulignait régulièrement que 1,2 million d'entreprises françaises n'avaient aucun salarié et qu'il serait, dans ces entreprises, certainement possible de créer 500.000 emplois.

M. Georges Tissié a ajouté qu'aucune politique de l'emploi n'avait été assez durable depuis vingt ans pour que l'on puisse en observer effectivement les résultats. Il a considéré qu'une politique forte et continue d'allègement des charges et des prélèvements était susceptible de favoriser la création d'emplois.

M. Pierre Gilson a confirmé que les chefs d'entreprise avaient effectivement besoin de règles fixes et permanentes.

En réponse à M. André Jourdain, **M. Pierre Gilson** a estimé qu'il était impossible de répondre à la question portant sur la part du coût de la main-d'œuvre dans les charges des PME et des grandes entreprises : il n'existait pas deux PME identiques et la part prise par la main-d'œuvre dans les coûts de production dépendait des choix effectués par chaque entreprise ; il a jugé que le passage aux 35 heures rendrait probablement plus difficiles les politiques de formation du personnel.

M. Georges Tissié a souhaité souligner que la création d'emplois n'était pas liée à une réduction du temps de travail ou à une organisation du travail compliquée et sophistiquée.

En réponse à Mme Marie-Madeleine Dieulangard, **M. Pierre Gilson** a déclaré qu'il convenait de relativiser les résultats de la loi " de Robien " : 15.000 emplois avaient été maintenus et seuls, 15.000 emplois avaient été réellement créés.

M. Pierre Gilson a conclu en indiquant que la CGPME n'était pas opposée à la réduction du temps de travail, mais qu'il fallait que cette réduction se fasse de manière négociée dans le cadre de l'entreprise : l'instauration d'une obligation de réduction du temps de travail assortie de dates butoirs était une erreur pour l'avenir du pays.

M. Georges Tissié a ajouté qu'il eût été préférable d'utiliser les dispositifs existant déjà en matière de modulation du temps de travail.

Mercredi 11 février 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président puis de M. Bernard Seillier, vice-président, puis de M. Jean-Pierre Fourcade, président. Au cours d'une première séance tenue dans la mati-

née, la commission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Guy Robert, secrétaire général de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) sur le projet de loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail.**

M. Guy Robert a tout d'abord rappelé que les professionnels libéraux représentaient environ 600.000 entrepreneurs travaillant dans les secteurs juridique, médical, technique ou informatique.

Il a précisé que ce secteur comprenait 1,2 million d'emplois de salariés qui étaient soit des emplois d'exercice libéral, soit des emplois fortement spécialisés.

Il a évoqué les barrières psychologiques des entrepreneurs qui constituaient un " frein à l'embauche " dans le secteur libéral où, d'après certaines études, 40.000 emplois pourraient être créés.

Il a indiqué que les professionnels libéraux recouraient en moyenne au service de deux ou trois salariés, même s'il existait des entreprises, notamment des cabinets d'avocats, qui pouvaient compter jusqu'à 1.000 salariés.

Il a souligné le caractère " non conflictuel " des relations entre les professionnels libéraux et leurs salariés en faisant observer que ces derniers conservent souvent le même employeur tout au long de leur carrière professionnelle.

Il a noté enfin l'absence de licenciement massif et de plans sociaux dans un secteur où la mondialisation n'a pas d'effet direct.

S'agissant du projet de loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail, il a regretté qu'il s'agisse d'une " loi-couperet ", alors que l'UNAPL aurait préféré l'ouverture d'une négociation sur le temps du travail secteur par secteur.

Il a souligné que pour les professionnels libéraux, qui emploient généralement un ou deux salariés, il serait impossible de procéder à des recrutements supplémen-

taires pour effectuer un travail sur une journée ou deux dans un mois.

Il a regretté que la législation ne facilite pas la création de groupement au service des entreprises libérales qui pourraient éventuellement permettre de procéder aux embauches supplémentaires rendues nécessaires par la réduction du temps de travail.

Evoquant l'insuffisance de la formation des jeunes sortant du système scolaire, il a souligné que celle-ci expliquait assez largement les réticences à l'embauche des professionnels libéraux.

S'agissant du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), il a estimé que le projet de loi risquait d'entraîner une révision systématique des grilles de salaires actuellement prévues dans les conventions collectives et qu'il en résulterait un " recentrage " des nouvelles embauches à un niveau de salaire égal à celui du SMIC.

Il a considéré que pour compenser les effets de la réduction du temps de travail, le recours aux heures supplémentaires serait inéluctable dans les petites entreprises, tout en soulignant que les marges de manœuvres financières étaient étroites dans le secteur.

Il a souligné les difficultés qui seraient occasionnées par le projet de loi pour certaines entreprises dont l'activité peut être fortement variable selon les périodes de l'année, notamment pour les architectes.

En conclusion, il a souhaité qu'une véritable négociation sur le temps de travail puisse s'amorcer de manière pragmatique et sereine entre les différentes parties prenantes sans blocage, ni langue de bois.

Il a insisté sur le caractère essentiel du renforcement des aides à l'installation et au regroupement des professionnels libéraux.

M. Louis Souvet, rapporteur, s'est interrogé sur le nombre d'emplois nouveaux qui pourraient être suscités par le texte, les amendements qui devraient lui être appor-

tés et la nature des gains de productivité possibles dans le secteur des professions libérales.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur le régime fiscal des professionnels libéraux.

En réponse, **M. Guy Robert** a indiqué que les 600.000 professionnels libéraux, chefs d'entreprise, étaient imposés pour leur grande majorité sous le régime des bénéfiques non commerciaux et que les autres étaient astreints au paiement de l'impôt sur les sociétés. Il a précisé que le secteur représentait 200 professions libérales différentes et que 57 syndicats adhéraient à l'UNAPL.

Il a confirmé que compte tenu des 1,2 million d'employés, le secteur des professionnels libéraux représentait au total environ 1,8 million d'emplois.

S'agissant des pistes de réforme alternative, il a souligné qu'en matière de négociation sur le temps de travail, il serait nécessaire de privilégier la flexibilité, l'annualisation ainsi que le traitement des variations saisonnières d'activité.

Tout en se déclarant, d'une manière générale, peu favorable aux aides publiques aux entreprises, il a souligné que le dispositif des aides financières prévues par le projet de loi était totalement inapplicable à la très grande majorité des professions libérales compte tenu du faible nombre de leurs salariés.

S'agissant des conséquences du projet de loi, il a estimé que les entreprises du secteur libéral périlliciteraient, n'embaucheraient pas, embaucheraient éventuellement des salariés au niveau du SMIC ou encore devraient recourir aux heures supplémentaires.

Au sujet des gains de productivité, il a souligné que, pour la plupart des professionnels libéraux, il serait impossible d'augmenter les cadences dans des conditions comparables à celles de l'industrie.

M. André Jourdain s'est inquiété des conséquences de la loi en matière d'aménagement du territoire. Il s'est

demandé si la réduction du temps de travail n'aurait pas pour conséquence d'entraîner des licenciements dans les entreprises qui ne comptent qu'un seul salarié ; il s'est interrogé sur le recours au temps partiel par les salariés dans le secteur des professions libérales.

M. Guy Fischer s'est interrogé sur le potentiel de créations d'emplois dans le secteur des professions libérales, sur les difficultés de recrutement liées aux insuffisances de formation et sur les risques de contraction de la masse salariale consécutifs à la réduction du temps de travail.

M. Dominique Leclerc s'est demandé si le secteur des professionnels libéraux ne serait pas davantage " asphyxié " par le surcroît de charges provoqué par la réduction du temps de travail.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur la frontière entre professionnels libéraux et patrons de petite et moyenne entreprise.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est demandé si la compensation sous forme de jours de repos introduite par amendement à l'Assemblée nationale constituait un élément de souplesse ou un facteur de coût supplémentaire.

En réponse, **M. Guy Robert** a tout d'abord indiqué qu'il souhaitait aborder les travaux devant le Parlement dans un esprit constructif afin de déboucher sur des solutions moins " artificielles " que celles qui sont aujourd'hui proposées.

Il a estimé que la compensation, sous forme de jours de repos, représentait un élément de souplesse utile.

S'agissant du temps partiel, il a estimé que cette solution était adaptée dans l'hypothèse de certaines formes spécifiques d'exercice libéral, notamment si le professionnel lui-même a choisi de recourir à cette solution.

Il a confirmé que si la loi devait générer des embauches supplémentaires, celles-ci seraient effectuées à un niveau de rémunération égal ou proche de celui fixé par le SMIC.

Interrogé par **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, sur le chèque " premier emploi ", **M. Guy Robert** a estimé que l'idée était intéressante tout en constatant qu'en réalité, il était difficile de parvenir à une simplification totale en matière de formalités d'embauche compte tenu de la diversité des organismes et administrations impliqués.

Puis, la commission a procédé à l'**audition de M. Jean Delmas, président de l'Union professionnelle artisanale (UPA)** accompagné de **M. Pierre Burban, secrétaire général** et de **Mme Brigitte Laurent, chargée des relations avec le Parlement** sur le **projet de loi d'orientation et d'incitation** relatif à la **réduction du temps de travail.**

M. Jean Delmas a tout d'abord rappelé que, selon les déclarations du Gouvernement, le projet de réduction du temps de travail s'inscrivait dans une démarche de création d'emplois et de diminution du nombre des demandeurs d'emploi et que l'UPA partageait cette volonté.

Il a constaté que la capacité de création d'emplois n'était pas identique dans tous les secteurs économiques et pour toutes les entreprises : de 1980 à 1995, les entreprises de plus de 200 salariés ont perdu 1.150.000 emplois, alors que celles de moins de 20 salariés ont créé 1.050.000 emplois.

Il a évoqué en outre les dernières statistiques de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) confirmant que 55 % des salariés travaillaient dans des entreprises de moins de 50 salariés et 37 % d'entre eux dans des entreprises de moins de 20 salariés.

Constatant que la capacité des petites entreprises à créer des emplois était toutefois freinée par le coût du travail, il a considéré que le projet de loi allait encore alourdir celui-ci.

Il a estimé qu'il aurait été plus urgent d'engager une réforme de l'assiette des cotisations patronales conduisant à un allègement des charges pesant sur la main-d'œuvre employée par les petites entreprises et de diminuer le taux de TVA applicable aux activités de main-d'œuvre, comme cela avait été au demeurant envisagé lors du dernier sommet sur l'emploi à Luxembourg.

Il a noté que les incidences de la réduction du temps de travail ne seraient pas identiques dans tous les secteurs. Dans les secteurs en sureffectifs, la réduction du temps de travail serait moins pénalisante, financièrement avantageuse, et sans doute peu créatrice d'emplois ; dans les petites entreprises, la diminution du temps de travail risquait de pénaliser la bonne marche des entreprises qui ne pourraient dégager des gains de productivité suffisants.

Il a estimé que ce projet de loi avait été élaboré en tenant compte de la situation de grandes entreprises et en ignorant la spécificité des petites entreprises artisanales.

Il a noté que les différentes interventions effectuées par l'UPA avant le débat à l'Assemblée nationale avaient favorisé une prise de conscience puisque le dispositif d'accompagnement financier avait été modifié afin de favoriser l'emploi dans les petites entreprises et les entreprises de main-d'œuvre.

Il a souligné néanmoins que le dispositif voté en première lecture à l'Assemblée nationale ne présentait pas d'avancées suffisantes et qu'il était devenu d'une telle complexité qu'il serait difficilement applicable dans les entreprises artisanales.

Il a regretté que l'article premier, contrairement aux demandes de l'UPA, fixe de manière autoritaire la réduction de la durée légale du travail.

Il a considéré que l'Etat aurait dû laisser les partenaires sociaux négocier avant de modifier le code du travail et a demandé la suppression de l'article premier.

Par ailleurs, il a souligné que le report à 2002, pour les entreprises de 20 salariés et plus, de la réduction de la durée légale du travail n'était qu'un " leurre ".

Il a rappelé que l'exposé des motifs du projet de loi précisait que ce délai supplémentaire visait à permettre aux petites entreprises de mieux s'adapter aux problèmes d'organisation du travail.

Il a considéré que le projet de loi créait, de fait, une discrimination de traitement entre grandes et petites entreprises, et ce même si deux amendements adoptés par l'Assemblée nationale avaient tenté d'atténuer ce problème.

En effet, il a considéré que les entreprises de moins de 20 salariés étaient exclues en fait du dispositif d'accompagnement financier dégressif prévu par l'Etat, ce qui entraînait des distorsions de concurrence.

En revanche, il a approuvé l'article 2 du projet de loi, en soulignant que seule la négociation, notamment au niveau de la branche pour les petites entreprises, permettrait d'adapter l'aménagement du temps de travail aux spécificités de chaque secteur économique. Il a souligné toutefois, que le vote de l'article premier, par l'Assemblée nationale, vidait totalement de son sens cette disposition.

Il a rappelé que l'UPA désapprouvait toutes les aides publiques aux entreprises génératrices de distorsion de concurrence ; il a confirmé que l'UPA contestait le dispositif d'aides prévu à l'article 3 du projet de loi et a souligné que les critères retenus pour l'attribution des aides n'avaient en réalité d'effet qu'à partir de 50 salariés.

Il a constaté que plus l'entreprise était importante, plus l'aide compensait le coût de l'embauche de salariés supplémentaires : à partir d'un effectif de 50 salariés, l'aide de l'Etat par emploi créé serait de 159.000 francs alors que, pour une entreprise d'un salarié, cette aide serait de 18.000 ou 20.000 francs.

Il a noté toutefois qu'un amendement adopté à l'Assemblée nationale précisait que le montant de l'aide pouvait être majoré pour les petites entreprises et qu'un autre amendement avait prévu des majorations spécifiques pour les entreprises de main-d'œuvre.

Il a regretté toutefois que cette dernière mesure soit réservée aux salariés dont les niveaux de rémunération sont proches du SMIC et que les catégories des entreprises pouvant en bénéficier ne soient pas précisées dans la loi.

Par ailleurs, il a noté que les dispositions concernant le dispositif défensif excluait de fait les petites entreprises puisqu'elles étaient réservées aux entreprises susceptibles d'engager une procédure de licenciement collectif et de conclure un accord d'entreprise.

Il a approuvé la possibilité d'organiser la réduction du temps de travail par un accord de branche étendu pour les entreprises de moins de 50 salariés.

En revanche, il a déclaré que l'UPA était " hostile " au principe du mandatement de salariés par des organisations syndicales pour la conclusion de ces accords.

Il a rappelé que l'accord du 31 octobre 1995 relatif à l'aménagement du temps de travail n'avait pu être mis en œuvre dans de nombreuses branches de l'artisanat car certaines organisations syndicales avaient conditionné l'application de l'accord de branche à l'existence d'un accord d'entreprise.

Or, il a souligné qu'il était inconcevable, dans le secteur artisanal, d'exiger une négociation dans des entreprises qui comptaient en moyenne trois salariés et que, pour des raisons de réalisme, seule la négociation de branche était adaptée à l'artisanat et aux petites entreprises.

Par ailleurs, il a noté avec satisfaction qu'un amendement voté à l'Assemblée nationale avait créé un dispositif d'appui et d'accompagnement en faveur des branches professionnelles s'engageant dans une démarche de réduction

du temps de travail et qui devrait permettre aux organisations professionnelles de conseiller au mieux les artisans pour s'adapter aux nouvelles contraintes.

S'agissant de la compensation en jours de repos ou dans le cadre d'un compte épargne-temps, il a estimé que cette disposition permettrait de clarifier les conditions dans lesquelles la réduction du temps de travail pourrait s'effectuer. Toutefois, il a regretté le refus du Gouvernement d'inscrire dans le texte lui-même que la réduction du temps de travail pourrait s'effectuer dans le cadre d'une annualisation.

Il a estimé en effet que l'annualisation serait, pour la plupart des secteurs de l'artisanat, le seul moyen pour réduire le temps de travail sans porter atteinte à la viabilité de l'entreprise.

S'agissant du SMIC, il a indiqué que l'existence de deux SMIC à partir du 1er janvier 2000, apparaissait inévitable pour ne pas porter atteinte au fonctionnement des plus petites entreprises.

Il a considéré indispensable que les entreprises de moins de 20 salariés qui maintiendraient un horaire hebdomadaire de travail de 39 heures ne se voient pas imposer une augmentation de 11,4 % du coût du travail.

En conclusion, il a rappelé que l'UPA était prête à engager des négociations sur l'aménagement du temps de travail dès lors que l'Etat s'engagerait sur les cinq points suivants : laisser les branches professionnelles aménager librement le temps de travail des entreprises qu'elles représentent, notamment dans le cadre de l'annualisation ; compenser, notamment par une réduction des charges, l'augmentation du coût du travail qui résulterait d'une réduction du temps de travail ; laisser aux petites entreprises, la possibilité de recourir aux heures supplémentaires pour s'adapter aux surcroûts imprévus d'activité ; lutter énergiquement contre le travail clandestin que la réduction du temps de travail ne pourra qu'amplifier, notamment dans le secteur du bâtiment ; analyser les

effets induits de la réduction du temps de travail, notamment sur l'apprentissage et les contrats en alternance.

Il a souligné, en conclusion, que le projet de loi était loin de répondre à ces cinq orientations.

M. Louis Souvet, rapporteur, s'est interrogé sur les apports du débat à l'Assemblée nationale, les risques de blocage du dialogue social, les conséquences des incertitudes pesant sur le second projet de loi prévu en 1999 et les risques de distorsions de concurrence.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur le nombre d'entreprises et de salariés dans le secteur des professions artisanales.

En réponse, **M. Jean Delmas** a précisé que les professionnels artisanaux représentaient 830.000 entreprises et 1,8 million de salariés.

Il a précisé que 50 % de ces entreprises comptaient 3 salariés ou moins et, qu'au niveau européen, 92 % des entreprises comptaient moins de 9 salariés.

Concernant les éventuelles créations d'emplois, il a déclaré qu'il souhaitait de nouvelles embauches, mais qu'il doutait de leur réalité compte tenu des incertitudes qui pesaient sur les entreprises artisanales " dans l'attente de l'inconnu ".

Il a souligné que le dispositif ne pourrait pas fonctionner d'une manière propice à la création d'emplois tant que le Gouvernement n'aurait pas clairement indiqué les conditions dans lesquelles pourrait être opérée l'annualisation du temps de travail.

Il s'est déclaré favorable à des accords de branches en matière d'organisation du temps de travail afin d'éviter les distorsions de concurrence entre entreprises, tout en remarquant que la notion de représentation syndicale restait à " inventer " pour les entreprises de moins de 3 salariés.

Il a estimé nécessaire que se développe une représentation syndicale issue du monde de l'artisanat et proche des préoccupations des salariés de ce secteur.

Il a reconnu que le renvoi à une seconde loi, en 1999, pouvait entraîner des effets d'attente de la part de certaines entreprises.

En réponse au **président Jean-Pierre Fourcade**, il a précisé que l'on pouvait distinguer 40 branches d'importances inégales au sein du secteur des professions artisanales.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard s'est félicitée de la tonalité sans a priori et argumentée de la position de l'UPA. Elle s'est interrogée sur les conditions de validation des accords d'entreprises par les branches et sur les gains de productivité éventuels dans le secteur des professions artisanales.

Mme Joëlle Dusseau a constaté que l'analyse de l'UPA était complète, nuancée et permettait de saisir certaines difficultés de mise en œuvre de la réduction du temps de travail. Elle s'est interrogée sur l'annualisation, le recours aux heures supplémentaires ainsi que sur les possibilités de regroupement des petites entreprises.

M. Serge Franchis a évoqué les origines structurelles de la non-représentativité des syndicats dans les petites entreprises.

M. Guy Fischer s'est interrogé sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité entre accords d'entreprise et accords de branche dans le domaine de la réduction du temps de travail.

M. Jacques Machet a souligné les contraintes d'ordre administratif qui pesaient sur les artisans.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur l'impact du recours aux jours de repos prévus par l'article 4 du projet de loi.

En réponse, **M. Jean Delmas** a souligné les difficultés actuelles d'une négociation au niveau des branches dans la

mesure où les organisations syndicales prenaient insuffisamment en compte les caractéristiques du secteur artisanal.

Il a rappelé que l'UPA souhaitait conserver sa spécificité dans le cadre du dialogue social, auquel elle ne participe que depuis un an, aux côtés du Conseil national du patronat français (CNPFF) et de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME).

Il a constaté qu'en raison des tensions actuelles, la situation n'était pas propice à une négociation sur le temps de travail et qu'en pratique la marge de manœuvre ouverte par le projet de loi aux partenaires sociaux était des plus réduites.

Concernant le regroupement de petites entreprises, il a observé que, s'il existait des exemples dans le domaine agricole, cette solution ne semblait pas véritablement créatrice d'emplois supplémentaires.

Concernant les solutions envisageables en matière de négociation sur le temps de travail, il a évoqué l'ouverture de négociation sur l'annualisation dans le cadre de limites qui seraient éventuellement fixées au niveau législatif.

Il a souligné enfin l'importance des accords de branches dans le secteur artisanal afin d'éviter des distorsions de concurrence trop accentuées entre les entreprises au sein d'une même branche.

Puis, la commission a procédé aux auditions de **M. Jean-René Masson, secrétaire national de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), M. Gilbert Fournier, secrétaire confédéral, et Mme Christine Reffet, secrétaire confédéral sur le projet de loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail.**

M. Jean-René Masson a tout d'abord estimé que l'Assemblée nationale avait, en première lecture, maintenu l'équilibre général du projet de loi. Il a déclaré qu'au-delà des crispations sur l'article premier relatif à la durée

légale, la réussite du dispositif dépendrait de l'ampleur de la dynamique de négociation susceptible d'être enclenchée après le vote final de la loi.

M. Jean-René Masson a affirmé que la CFDT considérait la réduction du temps de travail comme une réponse possible au chômage et à l'exclusion. Il a observé que cette action devait être complétée par un encouragement au développement d'activités nouvelles, d'emplois de proximité ou de services, le développement des mesures actives de l'UNEDIC et par l'élargissement du champ d'application de l'allocation de reclassement pour l'emploi (ARPE).

M. Jean-René Masson a déclaré que l'on ne pouvait se contenter d'espérer que la croissance, seule, fasse reculer le chômage, sans explorer toutes les voies possibles.

M. Jean-René Masson a considéré que la réduction du temps de travail devait rechercher trois objectifs : l'emploi plutôt qu'une hausse des salaires, la compétitivité des entreprises, le cas échéant en avançant vers la flexibilité, et la croissance en soutenant la consommation.

M. Jean-René Masson a rappelé que ces trois objectifs étaient au cœur de l'accord du 31 octobre 1995, son préambule précisant que l'organisation du travail devait permettre une meilleure prise en compte des fluctuations et que la réduction du temps de travail devait permettre de préserver ou d'augmenter le nombre d'emplois. Il a souligné que les 1.500 accords signés dans le cadre de la loi " de Robien " avaient permis d'innover en matière d'organisation du travail, tout en privilégiant l'emploi.

M. Jean-René Masson a ensuite déclaré que la CFDT approuvait le projet de loi du Gouvernement dans ses grandes lignes, en insistant sur l'importance des négociations. Il a fait part de la conviction de la CFDT qu'il était possible de conduire de manière maîtrisée, à travers une bonne articulation de la loi et des négociations, de grandes réformes favorables à l'emploi.

En réponse à plusieurs questions de **M. Louis Souvet, rapporteur**, **M. Jean-René Masson** a indiqué que la France souffrait d'une mauvaise répartition du travail entre une majorité de salariés qui bénéficiait d'un emploi relativement protégé et une minorité qui en payait le prix sous la forme du chômage.

Il a estimé que les jeunes et les travailleurs âgés étaient particulièrement victimes de cette répartition. Il a déclaré que la CFDT n'attendait pas tout de ce texte, considérant que seule la négociation pouvait modifier la durée réelle du travail.

Il a estimé que le patronat avait reconnu, en 1995, que la réduction du temps de travail était une des pistes permettant de créer ou de préserver des emplois. Il a considéré que les entreprises se répartiraient en trois catégories quant à l'application du texte : celles qui pourront l'appliquer, celles qui bénéficieront d'un effet d'aubaine et celles qui rencontreront de réelles difficultés.

M. Jean-René Masson a estimé que rien ne sera possible sans la participation active du patronat, en rappelant que la CFDT avait souhaité éviter toute radicalisation. Il a observé que de nombreuses entreprises avaient déjà entamé des discussions.

M. Jean-René Masson a déclaré que l'annualisation n'était pas un sujet tabou pour la CFDT ; il a estimé, par ailleurs, qu'une entreprise qui pouvait adapter son organisation à sa production avait ainsi les moyens de réduire la précarité.

M. Jean-René Masson a rappelé que la CFDT n'était pas favorable à la multiplication des SMIC. Il a estimé que trop de salariés recevaient ce niveau de rémunération et qu'il convenait de favoriser les déroulements de carrière à travers, notamment, le développement de la polyvalence des salariés.

M. Jean-René Masson a regretté que les syndicats soient peu implantés dans les PME, en estimant que les négociations pour l'application de ce texte de loi pour-

raient être l'occasion d'amorcer un dialogue nouveau dans ce type d'entreprise.

En réponse à **M. Jean Chérioux, M. Jean-René Masson** a déclaré qu'il ne percevait pas de réticences, de la part du patronat, à négocier sur la réduction du temps de travail.

En réponse à **M. Serge Franchis, M. Jean-René Masson** a fait part de sa confiance dans la possibilité de modifier le fonctionnement de la société ; il a cité à cet égard le succès que représentait la réforme de l'assurance maladie.

En réponse à **Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. Jean-René Masson** a déclaré que la CFDT était favorable à l'activation des dépenses passives de l'UNEDIC.

Il a considéré, par ailleurs, que le mandatement était un bon système pourvu que l'on prévoie une validation des accords par les branches. Il a estimé que le critère à privilégier devait être l'acceptation de l'accord par les salariés.

A propos des précisions à apporter à l'annualisation, **M. Jean-René Masson** a réaffirmé que la CFDT ne craignait pas un débat sur la flexibilité.

Puis la commission a procédé à l'**audition de M. Jean-François Perraud, secrétaire confédéral de la Confédération générale du travail (CGT), Mme Monique Beaussier, animatrice du secteur santé-famille, et Mme Marie-France Boutroue, collaboratrice du secteur garanties collectives sur le projet de loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail.**

M. Jean-François Perraud a tout d'abord estimé que le texte tel qu'il avait été voté en première lecture à l'Assemblée nationale n'avait été modifié qu'à la marge. Il a considéré que des progrès avaient été réalisés sur les questions de l'obligation du remboursement de l'aide en cas de non-respect de l'accord, sur le contrat à temps par-

tiel et sur les possibilités de transformation d'heures supplémentaires en congé.

M. Jean-François Perraud a considéré que le mandatement ne devait être utilisé qu'en dernier recours. Il a rappelé que son organisation avait pour objectif d'améliorer cette loi et de favoriser le développement d'une dynamique propre à créer des emplois.

M. Jean-François Perraud a par ailleurs insisté sur la nécessité de privilégier le niveau de la branche sur celui de l'entreprise pour la négociation des accords. Il a également mis en avant les risques liés à une multiplication des salaires minimum interprofessionnels de croissance (SMIC), notamment pour les nouveaux embauchés qui pourraient se voir appliquer la référence la moins favorable.

M. Jean-François Perraud a regretté que le texte n'ait pas été plus contraignant en matière d'heures complémentaires et il a souhaité que les possibilités de modulation des horaires de travail soient limitées.

M. Jean-François Perraud a considéré que le dispositif défensif visant à préserver les emplois devrait être encadré et contrôlé pour éviter les abus.

En réponse à plusieurs questions de **M. Louis Souvet, rapporteur**, **M. Jean-François Perraud** a déclaré que son organisation n'était pas, par principe, opposée à une aide publique, mais il a observé que sa capacité à créer des emplois n'avait pas été démontrée. Il a fait part de son désaccord à ce que cette aide mette à contribution les caisses de la sécurité sociale.

M. Jean-François Perraud a considéré que la réduction du temps de travail constituait un véritable projet de société qui devait permettre d'apprendre à travailler autrement.

Mme Marie-France Boutroue a précisé que la CGT n'envisageait pas que la réduction du temps de travail

puisse s'accompagner d'une diminution du salaire. Elle a souhaité l'inscription, dans la loi, de ce principe.

Après avoir entendu M. Jean-François Perraud, **M. Guy Fischer** a considéré que le projet de loi n'était pas assez précis, qu'il autorisait une forme de déréglementation et qu'il pouvait entraîner un tassement de la masse salariale.

En réponse à une question de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, **M. Jean-François Perraud** a considéré que les avantages financiers prévus par les dispositifs " de Robien " et Aubry étaient comparables.

Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Emmanuel Ray, professeur des universités, sur le projet de loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail.

M. Jean-Emmanuel Ray a indiqué que le projet de loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail soulevait des problèmes juridiques à la fois sur le plan individuel et sur le plan collectif.

S'agissant du contrat de travail individuel, il a souligné que la première question était de savoir si la réduction du temps de travail décidée unilatéralement par l'employeur était assimilable à une modification du contrat de travail.

Il a précisé qu'un arrêt de la chambre sociale de la Cour de Cassation du 19 novembre 1997 disposait que la réduction de l'horaire de travail sans compensation salariale constituait une modification du contrat de travail que le salarié n'était pas tenu d'accepter.

Il a évoqué, par ailleurs, un arrêt de la Cour de Cassation du 28 janvier 1998 relatif à l'application de la loi " de Robien " disposant que la modification du mode de rémunération d'un salarié pouvait être considérée comme

une modification du contrat de travail et pouvait conduire à la rupture de celui-ci.

M. Jean-Emmanuel Ray a donc estimé qu'il serait possible, à des salariés refusant une réduction du temps de travail sans compensation salariale, de faire pression sur leur employeur, pour obtenir la remise en question d'une mesure unilatérale de réduction du temps de travail.

Par ailleurs, il a évoqué l'hypothèse d'une entreprise qui, après avoir proposé une réduction du temps de travail, assortie d'une diminution de salaire, choisirait de ne pas licencier les salariés qui refuseraient la réduction de leur rémunération. Il a indiqué que, dans ce cas, la coexistence de deux catégories de salariés au sein de la même entreprise pourrait soulever un problème d'équité alors qu'un arrêt de la Cour de Cassation d'octobre 1996 édicte que deux salariés en situation identique ont droit à la même rémunération.

De plus, **M. Jean-Emmanuel Ray** a souligné que si vingt salariés ou plus d'une même entreprise refusaient une réduction du temps de travail sans compensation salariale et demandaient leur licenciement, l'entreprise serait alors tenue de procéder à des licenciements économiques dans le cadre d'un plan social, susceptible d'être mal compris par les banques ou les partenaires commerciaux de l'entreprise.

Il a précisé qu'il ne s'agissait pas d'une hypothèse d'école, s'agissant de personnels d'encadrement pour lesquels le dispositif d'aide financière prévu par le projet de loi était relativement désavantageux pour l'entreprise, compte tenu du niveau de leur rémunération.

Rappelant que les licenciements économiques devaient être fondés sur une " cause réelle et sérieuse ", il s'est demandé si une réorganisation du temps de travail effectuée sur la base du projet de loi serait considérée par les juges comme une mesure de " maintien de la compétitivité de l'entreprise " susceptible de justifier en droit une procédure de licenciement économique.

Il a souligné que si les juges devaient estimer que la réduction du temps de travail n'était pas un motif sérieux de licenciement économique, le coût du licenciement serait alors majoré de six mois de salaire par personne pour l'entreprise.

Enfin, en dernier lieu, il s'est demandé si les conventions collectives conclues dans le cadre du projet de loi auraient un caractère impératif et automatique vis-à-vis des contrats de travail.

Il a estimé que la jurisprudence n'était pas claire aujourd'hui sur ce point, sauf à considérer que l'intérêt général poursuivi en matière de baisse du chômage par un accord collectif relatif à la réduction du temps de travail était plus favorable pour le salarié que la sauvegarde des intérêts particuliers relevant du contrat de travail.

Evoquant, dans un second volet, les problèmes collectifs posés par le projet de loi, **M. Jean-Emmanuel Ray** s'est tout d'abord demandé si la possibilité, prévue par le projet de loi, de conclure un accord collectif spécifique, pouvait dispenser de la consultation du comité d'entreprise sur un projet de réorganisation du temps de travail et des modes de rémunération.

Il a rappelé à cet égard que l'absence de consultation du comité d'entreprise pourrait être considérée par le juge comme un délit d'entrave au sens de l'article L. 483-1 du code du travail.

En second lieu, **M. Jean-Emmanuel Ray** a évoqué la question de l'annualisation du temps de travail.

Il a rappelé tout d'abord que les entreprises disposaient, dans le cadre de la loi du 20 décembre 1993, des instruments juridiques et financiers nécessaires pour procéder à cette annualisation.

Toutefois, il a indiqué qu'il existait un débat sur le point de savoir si les accords d'annualisation devaient être considérés comme des accords dérogatoires au sens de l'article L. 212-9 du code du travail, susceptibles d'être

repoussés par les organisations syndicales n'ayant pas signé ces accords et ayant recueilli plus de la moitié des voix au cours des dernières élections.

Il a considéré que si la procédure d'opposition était bien applicable, la mise en œuvre d'une annualisation serait délicate à négocier dans la plupart des grandes entreprises.

En troisième lieu, il s'est interrogé sur la disposition introduite par l'Assemblée nationale à l'article 4 bis du projet de loi disposant que " la durée du travail effectif est le temps pendant lequel le salarié est à la disposition de l'employeur ".

Il a souligné que, prise à la lettre, cette disposition, issue du droit européen, conduirait à intégrer dans le temps de travail l'ensemble des trajets à caractère professionnel d'un cadre commercial international, voire les périodes de repos prises à l'hôpital par une infirmière. Il a également évoqué le cas des salariés qui peuvent être appelés directement au téléphone à leur domicile par leur entreprise.

M. Louis Souvet, rapporteur, s'est interrogé sur la complexité du texte, son impact sur l'emploi, l'appréciation des amendements adoptés par l'Assemblée nationale, l'amélioration éventuelle de la loi " de Robien ", les avancées possibles en matière de flexibilité et d'annualisation et les alternatives à la faiblesse du dialogue social dans les petites et moyennes entreprises.

En réponse, **M. Jean-Emmanuel Ray**, s'agissant de la complexité reprochée au projet de loi, a souligné que la question du temps de travail avait inévitablement des répercussions importantes s'agissant du niveau des salaires, des horaires de travail et des rythmes de vie, qui sont intimement liés à la vie privée des salariés. Rappelant que la loi du 20 décembre 1993 était déjà un texte relativement compliqué, il a considéré qu'il serait difficile d'adopter une loi simple dans le domaine du temps de travail.

A propos des conséquences pratiques du texte, il a estimé que de nombreux cadres seraient vraisemblablement conduits à reporter leurs jours de repos sur le compte épargne-temps et qu'ils ne demanderaient à bénéficier de celui-ci qu'à l'occasion d'un éventuel licenciement.

De ce point de vue, il a souligné que, pour les cadres, le non-respect en pratique de l'obligation hebdomadaire de travail prévue par le projet de loi se traduirait par une compensation sous forme monétaire.

S'agissant de l'annualisation du temps de travail, il a estimé que les deux dispositifs de modulation qui existent aujourd'hui dans le code du travail étaient parfaitement compatibles avec la mise en œuvre des 35 heures hebdomadaires.

Concernant les petites et moyennes entreprises (PME), il a constaté que le rapport des forces dans une économie à haut niveau de chômage était défavorable aux salariés et il a estimé que l'ouverture de négociations dans ce contexte ne pourrait qu'aboutir à une flexibilité accrue.

Au sujet du mandatement, il s'est demandé si un salarié, mandaté pour signer un accord collectif dans le cadre du projet de loi, était réellement "habilité" à remettre en cause un accord d'entreprise préalablement signé en matière de rémunérations et portant, par exemple, sur les conditions d'attribution d'une prime de fin d'année.

Il a estimé que si la réduction du temps de travail devait être assimilée à une modification du contrat de travail, cela favoriserait en fait les meilleurs éléments de l'entreprise, qui seraient en mesure de la quitter dans les meilleures conditions, avant de trouver un nouvel emploi.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur la primauté à accorder aux négociations au niveau de la branche en matière d'organisation du temps de travail.

M. Jean-Emmanuel Ray a souligné que la branche était un niveau intéressant pour la négociation, dans la

mesure où elle correspondait à un élément cohérent de régulation au sens économique, tout en regrettant les insuffisances du dialogue social dans la plupart des branches actuelles.

Il a observé, de plus, que la négociation de branche permettrait de résoudre les problèmes posés par le mandatement.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur la modulation du dispositif en fonction du nombre de salariés de l'entreprise au regard du principe de l'égalité devant la loi.

M. Jean-Emmanuel Ray a précisé que dans ce domaine la jurisprudence montrait que l'attitude du Conseil constitutionnel était relativement tolérante, dès lors que les dispositions proposées avaient un caractère expérimental.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard s'est interrogée sur les inconvénients du mandatement.

M. Jean-Emmanuel Ray a estimé que la question qui était posée était celle de la légitimité d'une personne mandatée, pour une durée temporaire et par une organisation syndicale qui n'est pas nécessairement représentée dans l'entreprise, à conclure des accords collectifs en matière de réduction du temps de travail, lesquels peuvent, au demeurant, être en contradiction avec des accords ou conventions signés auparavant.

A cet égard, il a rappelé que les règles d'agrément des accords collectifs, par les organisations syndicales, avaient été adoptées au début des années 50, dans un contexte politique et syndical très différent de celui d'aujourd'hui.

Il s'est interrogé sur l'utilité d'une réforme qui permettrait l'entrée en vigueur d'accords collectifs en matière d'annualisation ou de réduction du temps de travail, sous réserve d'une signature de l'accord par les syndicats représentant au moins 50 % des salariés de la branche ou de l'entreprise.

Il a estimé en revanche que la mise en œuvre de tels accords par référendum serait certainement difficile à obtenir.

Revenant sur les inconvénients juridiques du projet de loi, il a rappelé que depuis 1982 un certain nombre de contrats de travail mentionnait expressément une durée hebdomadaire de travail de 39 heures, ce qui constituait éventuellement un motif supplémentaire de rupture du contrat en cas d'application de la réduction du temps de travail.

Il a précisé que l'élargissement du dispositif d'aide de la loi " de Robien " à l'ensemble des entreprises, dans des conditions analogues à celles prévues par le projet de loi, représenterait une dépense de 180 milliards de francs.

Il a souligné que la loi " de Robien " présentait de tels avantages sur le plan financier que les problèmes juridiques liés à une éventuelle réduction de salaire avaient en réalité été atténués, sinon " gommés " .

Il a constaté que la situation était différente dans le cadre de l'actuel projet de loi qui aurait globalement pour conséquence de reporter le coût de la réduction du temps de travail pour un tiers sur l'Etat, un tiers sur les gains de productivité et un tiers sur les salariés.

D'un point de vue strictement économique, il a exprimé des doutes sur la capacité de ceux qui sont à l'intérieur de l'entreprise (" insiders ") à accepter des sacrifices au profit des chômeurs qui sont à l'extérieur de celle-ci (" outsiders ").

M. Claude Huriet s'est demandé si les juristes avaient été auditionnés dans le cadre de la préparation de la loi et il s'est interrogé sur les conditions de mise en œuvre de la loi " de Robien " .

M. Louis Souvet, rapporteur, s'est interrogé sur la mise en œuvre du double SMIC prévu par le projet de loi et sur l'application des aides à la réduction du temps de travail aux entreprises en situation de difficulté économique.

En réponse, **M. Jean-Emmanuel Ray** a estimé que le recours à un SMIC “ à deux vitesses ” n’était peut-être pas la meilleure des solutions, tout en reconnaissant toutefois qu’un problème d’équité serait toujours posé vis-à-vis des personnes qui entreraient nouvellement sur le marché du travail.

Par ailleurs, il a indiqué que le projet de loi devrait pouvoir être utilisé dans un but “ défensif ” au même titre que la loi “ de Robien ”, même s’il subsistait, effectivement, quelques difficultés d’interprétation sur ce point.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s’est interrogé sur les conséquences d’un durcissement des conditions du recours au temps partiel par les entreprises.

M. Jean-Emmanuel Ray a estimé que, dans le contexte économique actuel, le temps partiel était plus souvent subi que choisi par le salarié et qu’il entraînait ainsi une nouvelle forme de précarité sociale. Il a estimé à cet égard que les dispositions protectrices du projet de loi en matière des périodes minimales d’interruption d’activité répondaient à un besoin social en matière de protection des salariés.

Il a rappelé que de nombreux pays d’Europe du nord recouraient largement au temps partiel, dans un contexte où la famille était considérée comme une valeur essentielle, et où le partage du travail et des revenus était une notion largement admise dans toutes les couches de la société, tout en soulignant que la situation était différente en France, où le travail avait acquis une place centrale dans la définition du rôle social des individus.

M. Jean Chérioux s’est interrogé sur le développement du temps partiel pour les femmes et **M. Dominique Leclerc** sur la répercussion qu’aurait, sur le chômage, l’instauration d’un salaire maternel.

En réponse, **M. Jean-Emmanuel Ray** a évoqué le coût budgétaire important d’un salaire maternel et il a souligné la nécessité de tenir compte des évolutions sociologiques sur la place des femmes dans notre société.

Puis la commission a procédé à l'**audition de M. Jean Pélissier, professeur des universités** sur le projet de loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail.

M. Jean Pélissier a rappelé que, depuis environ dix ans, les différentes réformes concernant le temps de travail avaient eu pour objet de faciliter son aménagement. Si ces réformes ont présenté d'indiscutables intérêts, elles n'ont pas favorisé l'emploi. En effet, contribuant à réduire les coûts salariaux et à améliorer l'organisation de l'entreprise, elles ont même pu constituer des incitations au licenciement.

Il a estimé que le texte proposé par le Gouvernement suscitait trois interrogations majeures, qui concernent la diminution de la durée légale du travail, la réduction négociée de ce temps de travail et le travail à temps partiel.

Evoquant le premier point, il a estimé que le projet de loi n'imposait pas une nouvelle durée du travail mais avait pour seul effet de déclencher des majorations de salaire à partir d'un certain horaire hebdomadaire.

Il a indiqué que les questions importantes à résoudre étaient la durée maximale de la journée ou de la semaine de travail et le régime des heures supplémentaires.

M. Jean Pélissier a ensuite abordé ce qui constitue l'objet central du projet de loi, la réduction négociée de la durée du travail. Il a estimé que le texte présenté par le Gouvernement ne répondait pas à toutes les questions juridiques qui se posaient. A cet égard, il a examiné les questions du niveau de la négociation, de la qualité des interlocuteurs et du contenu des accords.

Pour le niveau de la négociation, il a observé que le choix du projet de loi était de favoriser la négociation d'entreprise ; il a cependant indiqué qu'il conviendrait de préciser la marge de manœuvre des négociateurs dans la conclusion des accords d'entreprise complémentaires aux accords de branche.

Pour les interlocuteurs, il a constaté que le projet de loi offrait aux syndicats la possibilité de désigner des mandataires dans les entreprises où il n'existe pas de représentation syndicale.

Il s'est interrogé sur la possibilité pour les syndicats majoritaires d'exercer un droit d'opposition à l'encontre des accords d'entreprise ainsi conclus.

Il a estimé que si ces accords ne comportaient pas de modulation du temps de travail sur l'année, le syndicat majoritaire n'exercerait pas de droit d'opposition.

En revanche, la situation des accords comportant une telle modulation est plus délicate. En effet, l'article L. 212-2-1 du code du travail prévoit que les accords de réduction du temps de travail s'accompagnent d'un aménagement du temps de travail sur l'année ; or, la Cour de cassation n'a pas encore eu l'occasion de préciser s'ils constituaient des accords dérogatoires. Il a rappelé que certains juristes avaient avancé le fait que, dans la mesure où l'article L. 212-2-1 était inséré dans une partie du code du travail intitulée " Dispositions générales ", il ne pouvait pas concerner des accords dérogatoires.

M. Jean Péliissier a évoqué la question du contenu et de la portée des accords d'entreprise. Il s'est interrogé sur l'opposabilité de ces accords à l'ensemble des salariés. Soulignant le caractère elliptique du projet de loi en cette matière, il a estimé qu'un amendement serait nécessaire si le législateur voulait que les conventions collectives s'imposent à l'ensemble des salariés, quelle que soit la rédaction de leur contrat de travail. Il a suggéré que l'accord ne puisse être opposable à l'ensemble des salariés que s'il avait fait l'objet d'un référendum préalable.

M. Jean Péliissier a enfin évoqué la question du temps partiel. Il a estimé que la définition actuelle du temps partiel devrait être modifiée pour être conforme au droit européen en vigueur, selon lequel est qualifié de temps partiel tout temps inférieur à celui qui est pratiqué dans l'entreprise. Il a suggéré qu'un " droit de retour ",

selon des modalités à définir, soit institué au profit des salariés qui optaient pour le temps partiel et a souligné l'absence de protection dont étaient victimes les salariés à temps partiel ayant des horaires très réduits.

M. Louis Souvet, rapporteur, a estimé au préalable que la diminution des coûts salariaux était favorable à l'emploi. Il a demandé à M. Jean Pélissier si le texte adopté par l'Assemblée nationale était applicable en l'état et si une modification de la loi " de Robien " n'aurait pas été préférable à un tel projet de loi.

En réponse, **M. Jean Pélissier** a réaffirmé sa conviction selon laquelle la diminution des coûts salariaux n'avait pas nécessairement d'effet positif sur l'emploi. Il a estimé que le texte de l'Assemblée nationale était applicable en l'état.

En réponse à une question du rapporteur, **M. Jean Pélissier** a estimé que le dispositif d'incitation financière serait plus aisé à appliquer dans les moyennes et grosses entreprises. Il a insisté notamment sur l'obstacle constitué par le manque d'interlocuteurs dans les PME.

En réponse à une question de **M. Louis Souvet, rapporteur**, sur la nouvelle définition du travail effectif introduite par un amendement à l'Assemblée nationale, **M. Jean Pélissier** a confirmé qu'elle s'inspirait du droit communautaire et de la jurisprudence de la Cour de cassation.

En réponse à une question de **Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, **M. Jean Pélissier** a déclaré que le Gouvernement semblait s'en remettre à la seconde loi pour encadrer la modulation. Il a par ailleurs estimé que l'on pouvait difficilement diminuer le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

MM. Marcel Lesbros et Jean Chérioux ont alors fait remarquer que l'application aux hôpitaux privés et au secteur non marchand de la loi se traduirait par une hausse des coûts salariaux qui se répercuterait sur les comptes publics et sociaux.

Enfin, la commission a nommé **M. Bernard Seillier** rapporteur de la **proposition de loi n° 250** (1997-1998) de M. Jean Delaneau, visant à **élargir les possibilités d'utilisation des crédits obligatoires d'insertion des départements**.

Jeudi 12 février 1998 - Présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président, puis de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Jean-Louis Lorrain** sur le **projet de loi n° 195** (1997-1998) portant ratification et modification de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'**amélioration de la santé publique à Mayotte**.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a indiqué que ce projet de loi avait pour objet de faire ratifier par le Parlement l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique à Mayotte et qu'il proposait, en outre, d'apporter des précisions nécessaires à certains articles de l'ordonnance et des modifications permettant de rectifier des erreurs matérielles.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a rappelé que cette ordonnance avait été prise sur le fondement de la loi d'habitation n° 96-1075 du 11 décembre 1996 qui autorisait le Gouvernement à légiférer par ordonnance, avant le 31 janvier 1997, pour étendre et adapter, à la collectivité territoriale de Mayotte, les dispositions du code de la santé publique sur les établissements de santé, en donnant à l'hôpital de Mayotte un statut proche du droit commun et pour réformer l'actuelle caisse de prévoyance sociale, afin d'instituer un financement des soins hospitaliers.

Il a indiqué que le projet de loi de ratification avait été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 5 mars 1997 mais qu'il était devenu caduc en raison de la dissolution de cette assemblée, intervenue le 21 avril 1997. Le nouveau Gouvernement avait donc été contraint de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale, le 23 juillet

1997, un nouveau projet de loi, identique au précédent, qui constituait le texte aujourd'hui soumis au Parlement.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a souligné que le recours aux ordonnances était, s'agissant de Mayotte, une pratique courante depuis que le statut particulier de la collectivité territoriale avait été défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte. Il a considéré que le recours aux ordonnances permettait aux compétences respectives de l'Etat et de la collectivité territoriale de Mayotte d'évoluer sans difficulté et avec souplesse, dans le sens d'un alignement progressif sur le droit commun départemental.

Il a ensuite indiqué qu'il évoquerait tout d'abord le contenu de l'ordonnance avant d'examiner le projet de loi de ratification, tel qu'il avait été adopté par l'Assemblée nationale.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a souligné que l'ordonnance du 20 décembre 1996 visait à améliorer le système sanitaire de Mayotte et la santé de sa population.

Après avoir rappelé que Mayotte présentait des caractéristiques démographiques et sociales tout à fait particulières -une progression démographique soutenue, un taux de natalité élevé, un taux de chômage de 50 % et la présence sur le territoire de plus de 20.000 étrangers en situation irrégulière, venus pour l'essentiel des Comores-

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a jugé que la situation sanitaire de l'île restait aujourd'hui extrêmement préoccupante, malgré une amélioration sensible au cours des dernières années.

Il a expliqué que le taux de mortalité infantile avait fortement chu entre 1978 et 1994 mais qu'il restait encore trois fois supérieur au taux enregistré en métropole. Il a également relevé que d'inquiétants problèmes de malnutrition persistaient, tandis que sévissaient de graves pathologies infectieuses (paludisme, lèpre, tuberculose...).

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a indiqué que, pour faire face à cette situation, il n'existait à Mayotte

qu'un hôpital, représentant au total 130 lits, et 17 dispensaires correspondant à 57 lits. Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, le personnel était composé, en grande partie, de médecins volontaires de l'aide technique et d'un nombre important d'infirmières et d'aides soignantes ne disposant pas du niveau de formation exigé en métropole.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a ajouté que l'absence de certaines spécialités et que l'insuffisance du plateau technique de l'hôpital contraignaient à de coûteuses évacuations sanitaires vers La Réunion : la collectivité territoriale de Mayotte, seule, n'avait plus les moyens de financer ce système de santé pourtant modeste.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a indiqué que l'ordonnance du 20 décembre 1996 érigeait l'hôpital de Mayotte en établissement public de santé territorial et modifiait, en conséquence, le statut de son personnel. Sur la base des articles 10 et 29 de l'ordonnance, le représentant du Gouvernement avait donc pris un arrêté en date du 8 mars 1997 érigeant l'hôpital de Mayotte -qui n'était jusqu'alors qu'un service non personnalisé de la collectivité territoriale- en établissement public de santé territorial.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a précisé que les dispositions du titre premier du livre VII du code de la santé publique, relatif aux établissements de santé et modifié par l'ordonnance du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée, lui étaient en conséquence applicables, sous réserve de mesures d'adaptation rendues nécessaires par le caractère particulier de la collectivité territoriale de Mayotte.

Il a ajouté que l'ordonnance définissait le statut du personnel de l'hôpital et qu'elle reprenait le statut général des fonctionnaires, en l'aménageant, pour favoriser l'accueil de personnels médicaux et non médicaux de métropole ou des départements d'outre-mer et pour maintenir le statut et l'emploi des personnels non médicaux de la collectivité territoriale.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a indiqué que l'ordonnance du 20 décembre 1996 réformait également le statut de la caisse de prévoyance sociale de Mayotte et qu'elle instituait une contribution sociale.

Il a expliqué que la caisse de prévoyance sociale était, avant l'ordonnance, un établissement public local géré par le représentant du Gouvernement et assurant le versement de certaines prestations familiales, notamment les allocations familiales, des rentes d'accidents du travail et des avantages vieillesse. Il n'existait pas de régime d'assurance maladie, la collectivité territoriale garantissant la gratuité des soins à l'ensemble des personnes résidant à Mayotte.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a précisé que l'ordonnance réformait le statut de la caisse de prévoyance sociale et qu'elle rapprochait celui-ci du droit applicable en métropole : la caisse était dissoute à compter du 1^{er} janvier 1997 et se voyait remplacer par un organisme de droit privé doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière prenant le nom de " Caisse de prévoyance sociale de Mayotte ".

Il a souligné que cette caisse se voyait dotée de règles de fonctionnement identiques à celles d'une caisse primaire de sécurité sociale de métropole et fixées en référence au code de la sécurité sociale, sous réserve d'adaptations de portée minimale. La nouvelle caisse couvrait la gestion des risques traditionnellement pris en charge par l'ancienne caisse et assurait, de surcroît, la gestion du nouveau régime d'assurance maladie-maternité institué par l'article 19 de l'ordonnance.

Après avoir précisé que toute personne majeure résidant régulièrement à Mayotte serait affiliée à la Caisse de prévoyance sociale, **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a relevé que l'ordonnance instituait, en contrepartie, une contribution sociale assise sur tous les revenus d'activité et de remplacement, ainsi que sur les revenus du

patrimoine. Le taux de cette contribution prélevée à partir du 1er janvier 1998 était fixé à 2 %.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a souligné que les soins restaient toutefois totalement gratuits, sans forfait hospitalier ni ticket modérateur.

Il a expliqué que l'établissement public de santé territorial était désormais financé par une dotation globale constituée par le produit de la nouvelle contribution sociale et par un versement de régimes métropolitains d'assurance maladie.

Après avoir indiqué qu'un financement spécifique à la charge de l'Etat et de la collectivité territoriale était prévu pour les soins des personnes non affiliées à la caisse de prévoyance sociale et démunies de ressources, c'est-à-dire essentiellement les étrangers en situation irrégulière venus de l'île voisine d'Anjouan, **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a considéré que l'ordonnance se traduisait au total par un effort financier considérable en faveur de Mayotte, à la charge essentiellement des régimes d'assurance maladie de métropole.

Evoquant le projet de loi de ratification, **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a estimé que le travail considérable accompli par l'Assemblée nationale souffrait cependant du choix discutable de la création d'un titre spécifique consacré à Mayotte dans le code de la santé publique.

Il a observé que l'Assemblée nationale avait apporté au texte de l'ordonnance, en accord avec le Gouvernement, un certain nombre de modifications et de précisions utiles et pertinentes, qu'il a rappelées brièvement : fixation d'une date limite -le 31 décembre 1998- pour les mesures réglementaires d'application du titre premier bis du livre VII du code de la santé publique, institution d'un système de ticket modérateur pour les consultations à l'hôpital de médecins libéraux et fixation à 12,5 millions de francs en 1998 et 1999 de la contribution de l'Etat et de la

collectivité territoriale de Mayotte aux dépenses de fonctionnement de l'établissement public de santé territorial.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a indiqué que l'Assemblée nationale avait également prévu le dépôt par le Gouvernement, avant le 30 septembre 1999, d'un rapport sur la situation sanitaire et sociale de Mayotte et qu'elle avait en outre simplifié le titre de l'ordonnance du 20 décembre 1996.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a en revanche estimé que le choix effectué par l'Assemblée nationale d'une codification des dispositions relatives à Mayotte apparaissait très discutable. Il a expliqué que l'Assemblée nationale avait procédé à une véritable réécriture in extenso du droit applicable à Mayotte dans le code de la santé publique.

Il a considéré qu'il s'agissait là probablement d'une " fausse bonne idée " : si le droit relatif à Mayotte allait être incontestablement plus lisible après codification, le code de la santé publique perdrait certainement, quant à lui, en cohérence. Il a ajouté que le titre premier bis nouveau introduit par l'Assemblée nationale n'était pas fondamentalement différent du titre premier qui le précédait : à l'exception de quelques modifications découlant des caractéristiques propres à Mayotte, les différences entre les deux titres présentaient un caractère essentiellement formel. Par bien des aspects, le titre premier bis apparaissait extrêmement redondant par rapport au titre premier.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a considéré que le choix d'une codification pour les dispositions relatives à Mayotte soulevait, en outre, un véritable problème de principe : il accréditait l'idée d'un droit autonome propre à Mayotte, qui serait fondamentalement distinct du droit commun métropolitain.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a rappelé que l'objectif poursuivi par l'ordonnance consistait précisément à rapprocher le droit applicable à Mayotte du droit en vigueur dans les départements de métropole. Il a consi-

déré que la création d'un titre spécifique propre à Mayotte n'était pas le signe le plus évident d'une évolution vers le droit commun, c'est-à-dire vers la départementalisation.

Il a ajouté que le choix effectué par l'Assemblée nationale ne permettait plus de distinguer les dispositions de droit commun des dispositions réellement spécifiques, dans la mesure où l'ensemble du titre premier bis était désormais propre à Mayotte.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a estimé que le précédent ainsi créé à l'occasion de l'ordonnance relative à Mayotte permettrait de justifier, par la suite, la création dans le code de la santé publique de titres spécifiques à d'autres collectivités territoriales d'Outre-mer à statut particulier. Il a jugé que le risque était alors grand de voir grossir démesurément ce code, ce qui rendrait son utilisation particulièrement malaisée.

Ces réserves formulées, **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a considéré qu'il ne s'agissait pourtant pas là d'un motif suffisant pour s'opposer à l'adoption définitive de ce projet de loi. Il a en effet estimé, compte tenu de l'importance de ce texte pour Mayotte, que les considérations de fond devaient l'emporter sur les considérations de forme.

Il a souligné que ce texte était attendu avec une certaine impatience dans l'île et que la ratification de l'ordonnance du 20 décembre 1996 avait pris déjà un retard important, retard qu'il convenait de ne pas prolonger, au risque de créer une situation juridique inconfortable pour l'ensemble des administrations et des personnes intéressées.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a enfin ajouté que le titre premier bis introduit, par l'Assemblée nationale, dans le code de la santé publique n'aurait vraisemblablement qu'une durée de vie limitée, dans la mesure où ce code était en voie d'être complètement refondu. Il a observé que la commission supérieure de codification avait, en effet, achevé l'élaboration d'un nouveau code de

la santé publique, radicalement différent de l'ancien, actuellement examiné par le Conseil d'Etat et qui devrait être déposé au Parlement avant l'été 1998.

Après avoir souligné qu'il s'agissait d'un texte essentiel pour Mayotte, qui permettrait d'améliorer de manière significative l'état sanitaire de nos compatriotes mahorais, **M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a proposé à la commission d'adopter ce projet de loi sans modification.

M. Jacques Machet a insisté sur le caractère particulier de Mayotte, caractérisée par une très forte natalité, et il a souligné les difficultés qu'il y aurait à amener progressivement cette collectivité au niveau sanitaire de la métropole.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a considéré que la réorganisation de l'hôpital et du système sanitaire de Mayotte découlant de l'ordonnance aurait vraisemblablement des conséquences profondes sur la société mahoraise. Après avoir souligné l'apport structurant de ce texte, il a déclaré qu'il convenait de faire en sorte que cette collectivité territoriale évolue à terme vers la départementalisation.

La commission a ensuite **approuvé le projet de loi à l'unanimité**.

Puis, la commission a procédé à l'**audition de M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, sur le **projet de loi n° 286 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale, **d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail**.

Dans son propos liminaire, **M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a observé que, depuis le début de la révolution industrielle, le mouvement de la réduction du temps de travail avait accompagné celui du progrès technique. Il a estimé que la tendance à la baisse du temps de travail était incontestable si l'on se plaçait dans une perspective de longue période, ceci quel que soit le pays considéré. Il a

estimé que cette tendance avait, en France, revêtu une forme particulière, la diminution du temps de travail s'étant traduite par une surcharge de travail pour certains salariés, accompagnée d'une forte augmentation du nombre des chômeurs.

M. Dominique Strauss-Kahn a constaté que l'objectif de la réduction du temps de travail était partagé par l'ensemble du monde politique comme en témoignait le vote de la loi " de Robien ". Il a considéré qu'il n'y avait que des divergences sur les moyens à employer.

Regrettant que les évolutions ne soient pas plus continues et progressives, **M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a observé que la société française était coutumière des " soubresauts ". Il a souligné que la réduction du temps de travail ne constituait qu'un moyen, parmi d'autres, pour lutter contre le chômage et que la croissance restait la voie la plus sûre pour créer des emplois.

Il a déclaré que le Gouvernement avait choisi de réduire le temps de travail à travers la baisse de sa durée légale. Il a observé qu'il ne s'agissait pas d'une diminution obligatoire, car il n'aurait pas été nécessaire, dans cette hypothèse, de prévoir des incitations financières. Il a rappelé que la seule conséquence de la baisse de la durée légale consistait à abaisser le seuil de déclenchement des heures supplémentaires. Il a observé que les entreprises pourraient, si elles le souhaitaient, continuer à pratiquer les 39 heures.

Le ministre a, par ailleurs, considéré que la réduction du temps de travail devrait pouvoir créer des centaines de milliers d'emplois et renforcer l'incitation à la négociation collective.

En réponse à plusieurs questions et observations de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, sur les dangers du projet de loi, **M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a estimé que le risque de délocalisations était limité. Il a observé

que les investissements étrangers en France restaient importants et que l'attractivité de notre pays était forte en raison, notamment, de la qualité de sa main-d'œuvre et de ses infrastructures.

S'agissant des coûts salariaux, il a considéré que l'abaissement de la durée légale se traduirait par une majoration de 25 % des quatre heures de travail entre 35 et 39 heures, soit une hausse du coût du travail de 2,25 %. Rappelant les déclarations du Premier ministre et l'exposé du projet de loi selon lequel cette majoration serait au maximum de 25 %, comme actuellement, il a observé que si elle était ramenée à 12,5 %, le coût serait encore plus supportable et ne pénaliserait pas l'économie française.

M. Dominique Strauss-Kahn a toutefois admis qu'une difficulté existait vis-à-vis du SMIC, dans la mesure où il ne saurait être question d'abaisser la rémunération des salariés payés à ce niveau, qui verraient leur temps de travail ramené à 35 heures. Il a déclaré que l'économie française ne pouvait supporter, en revanche, une hausse de 11,4 % du SMIC au 1^{er} janvier 2000, venant après la majoration de 4 % décidée par le Gouvernement au 1^{er} juillet 1997.

M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a considéré que ce problème du SMIC pourrait être résolu par la proposition de sa collègue, Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, tendant à faire coexister un SMIC horaire et une rémunération mensuelle minimale pour les salariés qui passeraient aux 35 heures. Cette proposition, comme l'aide structurelle annoncée, et comme les gains de productivité qui seraient réalisés, permettraient de compenser le surcoût, pour les entreprises, de la réduction du temps de travail.

M. Dominique Strauss-Kahn a conclu en réaffirmant que le projet de loi ne constituait pas un risque en termes de coût du travail.

S'agissant de l'impact du dispositif sur les comptes publics, **M. Dominique Strauss-Kahn** a rappelé que, selon les simulations réalisées par la direction de la prévision, selon trois scénarios, l'effet sur les finances publiques devrait dans tous les cas être faible. Il a déclaré que les rentrées fiscales et sociales liées aux créations d'emplois compenseraient le coût des aides sous forme d'exonérations.

Toutefois, **M. Dominique Strauss-Kahn** a reconnu qu'il pourrait y avoir un décalage dans le temps pour la réalisation de cet équilibre. A cet égard, il a rappelé que le Gouvernement avait inscrit 3 milliards de francs en loi de finances pour 1998.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a indiqué que les nouvelles majorations introduites, lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, ne modifiaient pas le coût du dispositif, sinon de " l'épaisseur d'un trait " compte tenu du fonctionnement des modèles de la direction de la prévision. Il a également précisé que si l'effet du dispositif devrait être plus massif dans les grandes entreprises, celui-ci ne concernerait pas moins les petites et moyennes entreprises (PME), qui devraient pouvoir bénéficier des aides pour financer des emplois à temps partiel.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a toutefois fait observer que le projet de loi ne favorisait pas le recours au temps partiel.

En réponse à une question de **M. Jean Chérioux, M. Dominique Strauss-Kahn** a estimé que les difficultés entraînées par la réduction du temps de travail pour le milieu associatif et le coût induit, notamment pour les finances des collectivités locales, pourraient être absorbés par les effets favorables sur l'économie, et donc sur les finances publiques, de la baisse du chômage entraînée par la croissance, la création des emplois-jeunes et la réduction du temps de travail.

En réponse à **Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, il a estimé que l'examen du projet de loi, au Sénat, pourrait fournir l'occasion de mieux préciser certaines dispositions, notamment celles relatives à l'annualisation. Il a également déclaré que l'équilibre financier du dispositif incitatif s'appréciait globalement pour l'ensemble des comptes publics et supposait une organisation des flux financiers, notamment entre l'Etat et la sécurité sociale.

S'agissant de difficultés administratives rencontrées par les PME, il a déclaré que le prochain projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDCEF) comprendrait des mesures de simplification. Il a fait part de son projet visant, à terme, à n'inscrire, sur le bulletin de paye, que trois lignes : salaire brut, charges et salaire net. Le calcul se ferait au moyen d'un coefficient moyen de charges sociales avec ajustement en fin d'année.

En réponse à **M. Henri de Raincourt**, **M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a déclaré que la question de la réduction du temps de travail dans les différentes fonctions publiques relevait d'une approche différente de celle du projet de loi, qui, lui, mettait l'accent sur les créations d'emplois. Il a estimé que la question de la fonction publique hospitalière était la plus aiguë, compte tenu de ses conditions de travail, et il a rappelé qu'un état des lieux sur le temps de travail dans la fonction publique était, en tout état de cause, un préalable.

En réponse à **M. Guy Fischer**, le ministre a déclaré que la branche pourrait tout à fait être le niveau de signature pour la négociation des accords de réduction du temps de travail.

En réponse à **M. Serge Franchis**, **M. Dominique Strauss-Kahn** a considéré que le dispositif financier d'accompagnement n'empêcherait pas les PME de créer des emplois.

En réponse à **Mme Nicole Borvo**, le ministre a souhaité s'associer à son souci de préserver le dynamisme de

la consommation, mais il a également estimé que l'objectif de l'augmentation de la masse salariale totale à travers les embauches devait être privilégié.

Il a acquiescé à l'idée d'une commission de suivi des aides à l'emploi, en estimant que nombre de dispositifs d'aide à l'emploi n'avaient pas démontré leur efficacité.

En réponse à une question de **M. Bernard Seillier, M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, a déclaré que le décret fixant la liste des entreprises qui ne pourront bénéficier de l'aide financière à la réduction du temps de travail, prévu par le projet de loi, n'était pas encore prêt compte tenu de certaines difficultés liées, notamment, aux établissements culturels. Il a estimé que la situation de ces entreprises serait examinée dans le cadre de leurs relations financières particulières avec l'Etat.

Enfin, la commission a nommé **M. Jacques Machet rapporteur de la proposition de loi n° 238 (1997-1998)** de M. Edouard Le Jeune, visant à suspendre le versement des **allocations familiales aux parents d'enfants mineurs délinquants** et de la **proposition de loi n° 240 (1997-1998)** de M. Edouard Le Jeune, permettant aux **travailleurs handicapés** titulaires de la carte d'invalidité à 80 % de bénéficier de la **retraite à taux plein** à partir de cinquante ans et **M. André Jourdain rapporteur de la proposition de loi n° 244 (1997-1998)** de M. Joseph Ostermann, visant à favoriser l'**emploi des jeunes dans les petites et moyennes entreprises**.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 4 février 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a procédé à l'audition de **M. Patrice Forget, directeur du service de la législation fiscale au ministère de l'économie et des finances.**

M. Patrice Forget a tout d'abord indiqué qu'il ne s'attarderait pas sur les propos traditionnels sur «l'équation insoluble» de la réforme de la taxe professionnelle consistant à alléger le prélèvement sur les entreprises, à préserver la ressource des collectivités locales et à diminuer le coût pour le budget de l'Etat des compensations d'allègement de taxe professionnelle. Il a ensuite souligné que la taxe professionnelle ne méritait pas les critiques, parfois injustes, qui étaient parfois formulées à son égard.

Faisant valoir le point de vue de l'Etat, **M. Patrice Forget** a rappelé que le principal problème posé par la taxe professionnelle tenait à la forte progression du coût des allègements de cet impôt pour le budget de l'Etat dans la mesure où l'Etat rembourse aux collectivités locales les allègements qu'il est amené à consentir. A cet égard, il a relevé que la progression de ce coût était très largement due au mécanisme de plafonnement des cotisations de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée des entreprises dont la croissance spontanée est encore forte, malgré le gel du taux de référence décidé par la loi de finances pour 1996. A cet égard, il a considéré que l'unification des différents pourcentages de plafonnement existants (3,5, 3,8 et 4 % de la valeur ajoutée en fonction de l'importance du chiffre d'affaires) à un niveau à déterminer (4 % ou un niveau intermédiaire) pouvait constituer une solution. Il a enfin rappelé que le coût de ce méca-

nisme avait poursuivi sa croissance, passant de 5 milliards de francs en 1990 à près de 34 milliards de francs en 1996.

S'agissant de la cotisation minimum de taxe professionnelle, **M. Patrice Forget** a indiqué que son faible rendement était en grande partie dû au mécanisme de plafonnement de cette cotisation qui, a-t-il rappelé, vient à extinction à la fin de l'année 1998. Il a en outre signalé qu'il existait, dans ce domaine, des phénomènes «d'optimisation fiscale» facilités par la malléabilité de la valeur ajoutée.

S'agissant de l'éventuel projet de loi sur l'intercommunalité, il a précisé que, du point de vue fiscal, le développement de la taxe professionnelle d'agglomération soulevait deux questions récurrentes :

- l'éventuelle «dé liaison à la baisse» du taux de la taxe professionnelle, afin d'éviter que le taux de la taxe professionnelle perçue par le groupement doive, automatiquement, être réduit en cas de diminution des taux des taxes sur les ménages perçues par les communes membres ;

- la possibilité pour les groupements à taxe professionnelle d'opter pour une fiscalité additionnelle sur les ménages.

M. Patrice Forget a ensuite présenté une analyse des différents aspects du débat sur la taxe professionnelle. S'agissant de l'assiette, il a indiqué que celle-ci comportait trois éléments principaux : la valeur locative des immeubles soumis à la taxe foncière, soit 12 % de l'assiette, la valeur locative des autres immobilisations, soit 50 %, et la masse salariale pour environ 35 %. A cet égard, il a noté que l'idée de substituer à cette assiette un agrégat économique, tel que la valeur ajoutée, s'avérerait difficilement compatible avec la nécessité de pouvoir localiser les bases. Il a indiqué en outre que le choix d'une telle assiette apparaîtrait, en première analyse, comme étant défavorable à l'emploi dans la mesure où la valeur ajoutée est constituée à hauteur de 60 à 70 % par la masse salariale. Il a cependant précisé qu'en raison de l'effet conju-

gué du mécanisme de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, dont bénéficient 300.000 entreprises qui représentent 60 % des bases de la taxe professionnelle, et de la cotisation minimum de taxe professionnelle, la valeur ajoutée était en fait déjà très largement prise en compte dans l'assiette de la taxe professionnelle.

S'agissant de retenir la valeur nette comptable des immobilisations dans l'assiette de la taxe professionnelle au lieu de leur valeur brute, **M. Patrice Forget** a souligné que, pour les collectivités locales qui possèdent sur leur territoire des petites et moyennes entreprises, dont le niveau d'investissement est très variable, cette modification pourrait entraîner de fortes variations du produit fiscal et, par conséquent, des taux de la taxe professionnelle, ce qui se traduirait pour les entreprises par d'importants ressauts d'imposition en fonction de leur politique d'investissement.

M. Patrice Forget a, par ailleurs, souligné que l'augmentation des cotisations de taxe professionnelle résultait, davantage, de l'évolution des bases que de la hausse des taux, et qu'il conviendrait de rechercher un moyen de freiner la dynamique des bases qui est en général supérieure à celle de la croissance de l'économie. S'agissant de la proposition du Conseil des impôts d'instituer un taux unique de taxe professionnelle à l'échelle nationale, il a indiqué que cette orientation limiterait la concurrence entre collectivités et rendrait la taxe plus neutre pour les entreprises, tout en permettant de renforcer la péréquation. Mais, il a relevé qu'un tel choix pourrait, à l'inverse, avoir des effets négatifs pour les entreprises qui verraient leur taux augmenter et qu'il paraissait difficilement compatible avec une promotion de la fiscalité de l'intercommunale. Il pourrait en outre comporter un risque budgétaire pour l'Etat si celui-ci devait écrêter transitoirement l'augmentation des cotisations qui résulterait, pour certaines entreprises, de cette réforme. Il a par ailleurs noté que le développement des formules de taxe professionnelle unique était de nature à favoriser un resserrement des taux de la taxe

professionnelle dans des zones géographiques données. Pour freiner la progression des taux, il a enfin envisagé de «geler» la référence à une moyenne nationale que comporte le dispositif de plafonnement des taux au double de cette moyenne, qui évolue actuellement chaque année en fonction des taux effectivement votés l'année précédente.

S'agissant de la péréquation, la faiblesse des montants redistribués (7 à 8 milliards de francs sur 170 milliards de francs) l'a conduit à appeler de ses vœux une réforme de ses mécanismes. Il a, en particulier, jugé insuffisante la prise en compte des «établissements exceptionnels» dans le cadre de la péréquation départementale.

Abordant la question du champ d'application de la taxe professionnelle, **M. Patrice Forget** a constaté que seuls 2 millions de redevables acquittaient cette taxe, et s'est interrogé, sans méconnaître la difficulté du sujet, sur l'opportunité de maintenir les coopératives agricoles, les entreprises de presse ou les imprimeries hors du champ de son application.

Au sujet d'une éventuelle spécialisation des impôts locaux, consistant à réserver à chaque niveau de collectivité une taxe spécifique, il a noté que celle-ci aurait l'avantage de favoriser la lisibilité de la fiscalité locale puisque les différents impôts locaux cesseraient d'être perçus cumulativement par quatre niveaux d'administration locale. Il a cependant remarqué qu'une telle réforme impliquerait une redéfinition complète des compétences attribuées aux différentes catégories de collectivités, ainsi que de l'ensemble des financements qui leur sont attribués. A cet égard, il a souligné que le renforcement de l'intercommunalité et le développement de la taxe professionnelle d'agglomération, pouvaient constituer l'amorce réaliste d'une telle réforme.

En réponse aux questions de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, **M. Patrice Forget** a tout d'abord indiqué qu'un accroissement du montant des ressources de taxe professionnelle soumises à une péréquation ainsi

qu'une clarification des règles actuelles de la redistribution de ces ressources constitueraient une démarche cohérente et alternative à l'idée d'un éventuel taux national de taxe professionnelle. Il a souligné, par ailleurs, que la réflexion sur la cotisation minimum de taxe professionnelle n'était pas sans lien avec le développement de la péréquation.

M. Jean-Philippe Lachenaud a, pour sa part, souhaité savoir si, d'une part, le Gouvernement avait fixé un calendrier et des principes pour une réforme éventuelle de la taxe professionnelle et si, d'autre part, des simulations avaient été réalisées dans ce domaine. Il a par ailleurs préconisé la mise en place de dispositifs incitatifs pour développer la taxe professionnelle unique. Il a enfin considéré que la croissance des activités du secteur tertiaire au sein de l'économie semblait justifier une diversification des paramètres de l'assiette de la taxe professionnelle.

M. Philippe Adnot a, pour sa part, regretté que la péréquation soit fondée sur une prise en compte de l'évolution des bases sans qu'il soit tenu compte du niveau de celles-ci.

En réponse aux différents intervenants, **M. Patrice Forget** a tout d'abord voulu relativiser la charge fiscale effectivement supportée par le secteur marchand, rappelant qu'après déduction des différents allègements et des économies d'impôts sur les sociétés et le revenu, le poids global de la taxe professionnelle pesant sur les entreprises ne s'élevait plus qu'à environ 80 milliards de francs au sein desquels figuraient les principaux contributeurs publics que constituent la SNCF et EDF, qui acquittent, à ce titre, environ 10 milliards de francs. Sur ce point, il a donc relevé qu'un allègement de la taxe professionnelle à cette hauteur impliquerait pour l'Etat de trouver des ressources de compensation pour un montant de 70 à 80 milliards de francs, selon que l'on prenne en compte ou non les grands contributeurs publics, soit au moins 2 points de TVA, ce qui lui paraissait être totalement irréaliste. S'agissant des perspectives de réforme, **M. Patrice**

Forget a déclaré que les réflexions conduites actuellement avec la direction générale des impôts, la direction de la prévision ainsi que celle du budget, n'avaient pas donné lieu à des directives politiques particulières. S'agissant des simulations qui auraient pu être réalisées, il a indiqué qu'il existait déjà un grand nombre de données et qu'il était, à ce stade, nécessaire de conduire la réflexion sur les grands principes et les objectifs.

S'agissant de la mise en œuvre de péréquation des ressources de taxe professionnelle, **M. Patrice Forget** a par ailleurs reconnu qu'il n'était pas satisfaisant de prendre en compte l'évolution des bases sans tenir compte de leur niveau de départ respectif au sein des différentes collectivités. Il a enfin indiqué qu'il était possible d'imaginer des mécanismes «de freinage des bases» destinés à moins pénaliser les entreprises les plus dynamiques en matière d'investissement et d'emploi.

Mercredi 11 février 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jean-Daniel Tordjman, ambassadeur délégué aux investissements internationaux au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, accompagné de **M. Régis Baudoin, délégué adjoint.**

M. Jean-Daniel Tordjman a précisé, en premier lieu, que l'investissement international en France représentait deux millions d'emplois, 30 % des investissements industriels, 30 % des exportations et un tiers des ressources fiscales provenant des entreprises.

Il a ensuite dressé un tableau de la situation globale de l'investissement international dans le monde.

Il a indiqué que les investissements transfrontaliers dans le monde avaient connu une progression spectaculaire depuis douze ans, passant de 650 milliards de dollars en 1985 à 3.500 milliards de dollars aujourd'hui.

Il a déclaré que la valeur de la production des filiales de multinationales à l'étranger atteignait aujourd'hui 6.000 milliards de dollars, et que ce mouvement devrait encore se poursuivre, malgré le ralentissement passager dû à la crise asiatique. Il a ajouté que les fusions-acquisitions avaient représenté, en 1997, 1.600 milliards de dollars, selon la banque Lazard, soit plus que le produit intérieur brut de la France.

Abordant la question de la localisation de ces flux d'investissements, **M. Jean-Daniel Tordjman** a indiqué que, malgré une diminution en pourcentage, l'Europe, qui n'avait jamais été dépassée par l'Asie, restait encore la première zone attirant les investissements internationaux.

Puis il s'est penché sur la question de l'investissement à l'intérieur même de l'Europe, en indiquant que les pays européens se livraient à une compétition très rude pour attirer ces investissements.

Il a regretté l'échec de l'implantation, en France, de deux grands groupes automobiles (Ford et General Motors) il y a vingt ans, en raison de l'hostilité des pouvoirs publics français, qui subissaient alors la pression des industriels nationaux. Il a fait remarquer que cette attitude frileuse avait permis la création de 35.000 emplois directs et 100.000 emplois induits à Saragosse et avait ainsi contribué à la naissance de l'industrie automobile en Espagne.

M. Jean-Daniel Tordjman a alors fourni les chiffres de l'évolution des investissements internationaux en France qui, d'une valeur de 20 milliards de dollars en 1980, atteignent aujourd'hui 180 milliards de dollars, ce qui place notre pays au 4e rang mondial, derrière les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Chine, mais devant l'Allemagne.

Il a évoqué les récents succès de la France et notamment l'implantation d'une usine de la société japonaise Toyota à Valenciennes, censée apporter, dans un premier temps, 1.500 emplois directs et de nombreux emplois

induits, pour un investissement de départ de 4 milliards de francs, mais qui pourrait atteindre, dans quelques années, 9 milliards de francs.

M. Jean-Daniel Tordjman a expliqué les raisons de ce succès et les principaux atouts français. Il a indiqué que la France était un pays structurellement riche, doté d'un secteur agricole très compétitif et flexible, bénéficiant d'un potentiel touristique inégalé (67 millions de personnes visitent la France chaque année), et d'une main-d'œuvre hautement qualifiée.

Cependant, il a mentionné les difficultés rencontrées par notre pays : la taxe professionnelle, impôt mal compris, à l'opposé de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), modèle d'impôt bien construit, rebute les investisseurs internationaux ; alors que la TVA ne frappe que les produits importés, la taxe professionnelle est uniquement due par les entreprises implantées en France, avec une charge très élevée (une société de haute technologie peut payer ainsi 80.000 francs de taxe professionnelle par emploi) ; il a suggéré de réfléchir à la substitution de la taxe professionnelle actuelle par un impôt fondé sur une assiette correspondant à celle de la TVA, avec un taux réduit, de manière à donner une impulsion à l'investissement et à l'emploi, tout en reconnaissant les multiples difficultés soulevées par ce changement.

En matière d'impôt sur les sociétés, il a souligné que la diminution tendancielle du taux de cet impôt, de 50 % à 33 %, avait été interrompue depuis 1995 par deux hausses successives. Il a souhaité qu'une réflexion s'engage sur une situation de fait telle qu'un pays comme l'Irlande puisse, grâce notamment aux subventions européennes, disposer d'un taux d'impôt sur les sociétés de 10 à 12 %, qui lui permet de bénéficier d'un avantage compétitif considérable.

En matière d'impôt sur le revenu, **M. Jean-Daniel Tordjman** a estimé qu'il pourrait être judicieux de réfléchir à un dispositif combinant un impôt proportionnel à

taux unique, complété par une imposition progressive, mais non dissuasive. Il estime en effet que la montée en puissance de la contribution sociale généralisée (CSG) devrait s'accompagner d'une diminution des taux marginaux d'imposition si l'on souhaitait éviter la surfiscalisation des revenus des cadres dirigeants. Il a précisé que nombre de ces cadres s'expatriaient aujourd'hui à l'étranger et notamment en Grande-Bretagne, 100.000 Français travaillant actuellement à Londres. Il a enfin souhaité que le statut fiscal des cadres expatriés, qui a été récemment amélioré, soit examiné attentivement.

M. Jean-Daniel Tordjman a reconnu qu'en contrepartie de l'allègement indispensable de la pression fiscale, il fallait diminuer la dépense publique et il a indiqué qu'il existait, en ce domaine, de nombreuses réductions à effectuer.

Il a par ailleurs indiqué que le droit existant entravait le regroupement de centres de production et il a souhaité, en conséquence, que la France adapte son système juridique et son droit du travail aux impératifs de la concurrence mondiale.

Puis, **M. Jean-Daniel Tordjman** a expliqué que la motivation des cadres constituait aujourd'hui un atout important dans le développement des entreprises internationales, mais il a écarté les critiques couramment adressées à la France sur le niveau des salaires, les capacités de travail, le potentiel de recherche et les infrastructures. Il a toutefois regretté que les difficultés apparues depuis bientôt vingt ans, comme celles relatives à la taxe professionnelle, n'aient pas encore été réglées.

Il a enfin estimé que l'existence de deux réseaux administratifs implantés à l'étranger, celui de la Direction de l'aménagement du territoire (DATAR), et celui de la Direction des relations économiques extérieures (DREE) ne se justifiait pas de manière évidente.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souhaité connaître le comportement des Etats-Unis à l'égard des investisseurs étrangers, puis il a demandé à **M. Jean-Daniel Tordjman** comment il envisageait une diminution des dépenses budgétaires, et s'il considérait le mécanisme des subventions nationales ou européennes comme efficace, alors que les prélèvements obligatoires ne diminuaient pas. Il s'est enfin interrogé sur le développement de l'implantation de sièges sociaux d'entreprises françaises en Grande-Bretagne et sur les réactions des investisseurs étrangers au projet de réduction du temps de travail à 35 heures en France.

M. Jean-Daniel Tordjman a répondu que les Etats-Unis constituaient le premier pays d'accueil pour les investissements internationaux, ainsi que le premier investisseur mondial, mais que la politique d'incitation se situait non à l'échelle nationale, mais à celle des Etats fédérés. Il s'est déclaré réticent à l'égard des subventions aux investissements, jugeant préférable le mécanisme des dégrèvements fiscaux. Il s'est prononcé en faveur d'un mécanisme d'exonération, pendant cinq ans, de taxe professionnelle qui serait étendu à l'ensemble du territoire national, à l'initiative des collectivités locales. Il a estimé que les difficultés des investisseurs étrangers pourraient être en partie surmontées grâce à une meilleure coordination des administrations et des élus au niveau local.

M. Jean-Daniel Tordjman a ensuite abordé le problème des citoyens français fiscalement établis à l'étranger, en expliquant que leur décision d'expatriation était parfois liée au mécanisme de dé plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Concernant le débat sur la réduction du temps de travail à 35 heures, il a expliqué que ce débat portait préjudice, à l'étranger, à l'image des Français, qui étaient perçus comme souhaitant travailler moins.

M. Roland du Luart a interrogé M. Jean-Daniel Tordjman sur son sentiment à l'égard du comportement

français, qui paraissait de plus en plus à contre-courant de l'évolution du monde, et sur la réaction des investisseurs internationaux aux récentes mesures prises par le Gouvernement en matière fiscale.

M. Philippe Adnot s'est demandé quel impact la crise asiatique pourrait avoir sur les investissements dans cette zone et ce qu'il fallait penser des propositions consistant à alourdir la taxation de l'outil de travail dans les entreprises, alors que la taxe professionnelle était déjà très lourde.

M. René Ballayer a interrogé M. Jean-Daniel Tordjman sur l'introduction dans l'assiette de la taxe professionnelle du résultat avant impôts.

M. Jean-Philippe Lachenaud a demandé si M. Jean-Daniel Tordjman considérait le régime des stocks-options comme réellement pénalisant pour les investisseurs étrangers en France, et si à sa connaissance l'Euro était perçu comme un élément stabilisateur ou négatif par les Etats-Unis.

M. Henri Collard a indiqué que dans son département la taxe professionnelle représentait 50 à 60 % des recettes fiscales, et 20 % du budget, et il s'est interrogé sur les moyens de réduire cet impôt.

M. Emmanuel Hamel a interrogé M. Jean-Daniel Tordjman pour savoir si les Français établis à l'étranger y avaient apporté des capitaux, et s'il y avait moyen de faire face au développement d'investissements industriels qui détruisent plus d'emplois qu'ils n'en créent.

M. Christian Poncelet, président, s'est demandé s'il ne serait pas nécessaire de rationaliser l'organisation des organismes de promotion de la France à l'étranger et de prospection des marchés internationaux. Il a déclaré que la France, contrairement à l'Allemagne, qui avait supprimé l'impôt sur le patrimoine, allait à contre-courant de l'évolution internationale. Il a enfin demandé à M. Jean-Daniel Tordjman quelles informations il avait recueillies au forum de Davos et comment la France pourrait tirer le

meilleur parti de ses relations avec les pays d'Europe centrale et orientale.

M. Jean-Daniel Tordjman a indiqué que l'exemple de l'implantation de la société Toyota à Valenciennes avait montré une concurrence très forte entre les divers pays européens, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Pologne figurant parmi les candidats, et qu'il était donc nécessaire que la France emploie tous ses efforts à attirer chez elle des emplois, un savoir-faire et des capitaux.

Concernant le réseau de prospection des marchés internationaux, il a appelé, avant toute réorganisation des implantations territoriales, à une réorganisation au niveau central.

S'agissant de la taxe professionnelle, il a suggéré d'instituer un plafond par emploi, mais il a fait remarquer que l'Etat devrait alors compenser le manque à gagner. Il a évoqué le remplacement de cette perte de ressources par une augmentation de 1,5 % de la taxe sur la valeur ajoutée, mais il a fait valoir que d'autres solutions, moins radicales, pouvaient être adoptées, et notamment la prise en compte, dans l'assiette de la taxe, des investissements, pour leur valeur nette.

M. Jean-Daniel Tordjman a ensuite indiqué que l'impôt de solidarité sur la fortune pénalisait l'épargne par rapport à la consommation et qu'il encourageait la fuite des capitaux à l'étranger, alors qu'il fallait, au contraire, attirer les grandes fortunes, dans le monde d'aujourd'hui.

Concernant la monnaie unique européenne, il a estimé que sa mise en place aurait un effet éducatif majeur et obligerait la France à s'adapter à la concurrence, mais il a déclaré avoir constaté, avec étonnement, au forum de Davos, que les Etats-Unis ne semblaient pas croire en l'avenir de l'Union européenne.

Il a indiqué que les infrastructures françaises étaient de bonne qualité et que les difficultés de la France tenaient à d'autres considérations, comme le manque d'esprit d'entreprise, ou à des dispositions devenues

contre-productives, comme les dispositifs de préretraite, dont le coût s'avérait excessif en France, et qui éliminaient du marché du travail, des personnes au sommet de leur forme et de leurs compétences.

Puis la commission a procédé à l'**audition de M. Denis Payre**, président de «**Croissance plus**».

En introduction, **M. Christian Poncelet, président**, a souhaité que M. Denis Payre fasse connaître son sentiment sur le soutien à l'innovation, sur l'attractivité du système fiscal en France et sur l'évolution des mentalités des chefs d'entreprise français.

Tout d'abord, **M. Denis Payre** a déclaré porter un jugement globalement positif sur le milieu entrepreneurial français, même s'il considère que certains chefs d'entreprise demeurent moins sensibles que les jeunes générations d'entrepreneurs au nouveau modèle de croissance que son association voit à l'œuvre dans le monde d'aujourd'hui. Il a placé au cœur des caractéristiques de ce nouveau modèle de croissance l'obligation, pour les entreprises, d'ouvrir leur capital aux investisseurs internationaux pour financer leur développement, sauf à perdre des parts du marché mondial.

M. Denis Payre a ensuite présenté l'association «**Croissance plus**» dont il est le président. Fondée en juin 1997 par 7 chefs d'entreprises innovantes (dont Gemplus, Unisoft, Business Object), cette association a pour objectif de délivrer un double message : le développement et la croissance sont possibles en France, mais les entraves sont de plus en plus nombreuses. Or, il a fait valoir que les entreprises à fort développement proposaient des emplois de haut niveau et bien rémunérés et provoquaient l'apparition de nombreux emplois induits (6 emplois induits pour un emploi dans le cas de la société Microsoft, modèle d'entreprise de croissance).

M. Denis Payre a donc jugé paradoxal que l'environnement juridique et fiscal français soit plutôt hostile au développement de ce type d'entreprise. Il a alors exposé les

conséquences néfastes de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 qui, suite à des abus dans l'utilisation du régime des stocks-options, a fait supporter à ces stocks-options des charges sociales. Cette disposition a exercé des conséquences négatives. Le poids des impôts et charges est devenu excessif sur ce type de produit financier, puisque pour 100 francs de richesse créée, 120 francs sont prélevés, alors que la moyenne de prélèvement au niveau européen est de l'ordre de 30 à 40 francs. Suite à cette surimposition, les entreprises françaises ne sont plus compétitives à l'embauche et ne parviennent plus à attirer des collaborateurs de valeur, qui s'expatrient.

A partir de sa propre expérience, sa société réalisant 80 % de son chiffre d'affaires à l'étranger après seulement 8 ans d'existence, **M. Denis Payre** a mis en lumière le comportement des nouveaux chefs d'entreprise, pour lesquels la France doit prouver ses atouts par rapport aux autres pays, et qui ne peuvent indéfiniment faire primer l'attachement à leur pays sur leurs intérêts économiques et ceux de leurs actionnaires.

Les mesures relatives aux stocks-options introduites en 1996 ont en outre suscité une double incertitude quant au compte d'exploitation de l'entreprise, qui paye des charges patronales au moment où les salariés vendent leurs actifs. Or, les sommes en jeu peuvent être très importantes : dans des secteurs comme celui des biotechnologies, la charge potentielle peut représenter la valeur du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise. De surcroît, cette charge demeure imprévisible, car elle est liée à la décision de vente des détenteurs de stocks-options.

Le président de «Croissance plus» a relevé par ailleurs le comportement nouveau des actionnaires qui, lorsque le résultat de l'entreprise n'est pas conforme aux prévisions, intentent des procès à ses dirigeants, en exigeant d'importants dommages-intérêts, une étude récente chiffrant le montant de ces remboursements à 40 millions de francs en moyenne.

M. Denis Payre a expliqué que le régime des stocks-options avait été un catalyseur du mécontentement des entreprises, mais que bien d'autres sujets pourraient être abordés. C'est la raison pour laquelle son association avait élaboré un «Livre blanc» pour que la France améliore la place reconnue aux entreprises de nouvelle technologie dans leur environnement économique, juridique et fiscal.

Le président de «Croissance plus» a précisé que toutes les propositions de son association n'entraient pas nécessairement dans le domaine fiscal ou social : la France dispose d'ingénieurs de haut niveau, elle est un pays très créatif, ce qui constitue un atout dans une période de révolution technologique, mais elle manque d'entrepreneurs. Il a indiqué que son association souhaitait la création d'un module d'éducation économique à l'école, et d'une manière générale, une familiarisation de la société française au rôle de l'entrepreneur. Il a enfin plaidé pour un environnement économique et fiscal neutre et compétitif afin de favoriser l'innovation.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souhaité connaître les appréciations de «Croissance plus» sur le développement du nouveau marché, sur le comportement d'épargne des Français et leur aversion au risque, sur la difficile concordance entre l'octroi de nouveaux avantages fiscaux et la baisse générale des prélèvements obligatoires ; il a demandé quelles étaient les suggestions de l'association pour expliquer aux Français l'enjeu de certaines réformes, en matière d'impôt de solidarité sur la fortune ou de taux marginal de l'impôt sur le revenu.

M. Denis Payre a répondu que «Croissance plus» regroupait les entreprises dont le chiffre d'affaires avait doublé sur les cinq dernières années ainsi que leurs partenaires (investisseurs en capital-risque, cabinets d'avocats, cabinets d'audit spécialisés). Il a expliqué que le nouveau marché avait été une «bouffée d'oxygène» pour les entreprises, alors qu'auparavant n'existaient que deux moyens

d'accroître la liquidité des entreprises : le recours au NASDAQ pour les seules entreprises leaders aux Etats-Unis et sur le plan mondial, ou la cession d'actifs. Il a estimé que les fonds de capital-risque avaient de ce fait permis de lever beaucoup plus de liquidités pour les entreprises.

En matière d'épargne, il a constaté que les placements se portaient davantage vers les titres de la dette que vers les actions, mais qu'il était possible de modifier ce comportement par la fiscalité, et par la valorisation des investissements dans les fonds propres des entreprises, comme cela avait été initié en matière d'assurance-vie.

Pour les prélèvements obligatoires, il a proposé d'isoler les entreprises les plus créatrices d'emplois et de richesses et de leur créer un environnement favorable, par exemple par des exonérations de charges sociales pour les nouveaux emplois. Il a indiqué que la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune était l'une de ses grandes préoccupations, car les perspectives qui se dessinaient allaient plutôt vers un élargissement de l'assiette et une diminution des taux. Il a fait état du risque de casser ainsi la dynamique enclenchée par les entreprises innovantes, qui sont aujourd'hui peu profitables, dont les dirigeants ne se versent que de faibles rémunérations et dont le patrimoine est encore virtuel. Il a par ailleurs rappelé que l'Allemagne avait supprimé l'an dernier son impôt sur le patrimoine, pourtant d'un niveau deux fois inférieur à celui de la France et que les Pays-Bas s'apprétaient à faire de même. Il a enfin souligné que les mesures fiscales en faveur des entreprises bénéficieraient aussi «à la veuve et à l'orphelin», alors que la société française avait tendance à opposer ces intérêts, avec le risque d'entraîner le pays dans un cercle vicieux de paupérisation.

M. Philippe Adnot s'est félicité de l'exposé de M. Denis Payre, attaché à montrer aux chefs d'entreprise en France que la réussite était possible, et il s'est interrogé sur le point de savoir s'il avait noté une évolution de la perception des entrepreneurs en la matière. Il a demandé si l'association «Croissance plus» avait formulé

des propositions de réforme de l'imposition des stocks-options et si elle préconisait de revenir au régime antérieur.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur l'existence d'études relatives aux handicaps de la France vis-à-vis des investisseurs internationaux et sur les suggestions de l'association «Croissance plus» pour éclairer le Parlement sur les éventuelles mesures à prendre.

M. Jean-Philippe Lachenaud a demandé à M. Denis Payre si le droit des sociétés devait être rapidement réformé, si l'incitation fiscale inscrite dans la loi de finances pour 1998 en faveur des placements dans les entreprises innovantes lui semblait suffisante, enfin si les risques encourus par les souscripteurs des fonds de pensions ne nécessitaient pas d'introduire des règles de nature déontologique en la matière.

M. René Ballayer, citant le rapport du Médiateur au Président de la République, a noté que cette autorité administrative indépendante était très souvent sollicitée pour des questions relevant de l'évolution incessante de la législation fiscale, et il a demandé si l'association «Croissance plus» avait fait des suggestions pour accroître la transparence en ce domaine.

M. Denis Payre a répondu qu'il croyait en la valeur de l'exemple pour faire évoluer le sentiment de la société française à l'égard de l'entreprise, et que la couverture médiatique des activités de son association avait dû contribuer à modifier l'opinion d'un certain nombre de citoyens. En matière de fiscalité des stocks-options, il a remarqué que l'article 50 de la loi de finances pour 1998 relatif aux bons de souscriptions de parts de créateurs d'entreprises constituait un premier pas, mais que sa limitation aux entreprises de moins de 7 ans n'avait pas de sens, car elles risquaient, au delà de ce délai, de s'expatrier. Il a tenu à souligner la compétence du service de la législation fiscale du ministère de l'économie et des finances et la réalité de ses efforts, compte tenu des contraintes budgétaires, pour

favoriser l'innovation. Il a regretté le choix fait en 1996 de considérer les stocks-options comme des salaires et de leur appliquer en conséquence des charges sociales, alors qu'il aurait simplement fallu lutter contre certaines déviations en resserrant le dispositif autour de sa vocation initiale.

M. Christian Poncelet, président, a fait remarquer que la soumission aux charges sociales des produits des stocks-options avait été retenue contre l'avis de la commission des finances du Sénat.

M. Denis Payre a précisé ensuite que le «Livre blanc» rédigé par son association contenait 25 propositions, et des explications sur les obstacles au développement des entreprises nouvelles à tous les stades de la décision (innovation, fondation d'une entreprise, collecte des capitaux, mise en place d'une équipe, implantation sur le marché mondial).

En matière de réforme du droit des sociétés, il a indiqué que les responsabilités des administrateurs et des mandataires sociaux en cas de faillite d'une entreprise lui paraissaient trop écrasantes et révélaient une intolérance de la société française à l'échec, qui n'existait pas dans d'autres pays et notamment aux Etats-Unis.

M. Denis Payre s'est félicité de la création de fonds communs de placement dans l'innovation et il s'est déclaré très favorable au développement des fonds de pension, à l'origine de la réussite de la Bourse aux Etats-Unis et qui, au-delà de la question du financement des retraites, bénéficiaient à l'ensemble de l'économie. Il a suggéré de consulter des pays ayant une longue expérience comme les Etats-Unis ou les Pays-Bas pour s'instruire des éventuelles dérives de ces placements.

Le président de «Croissance plus» s'est insurgé contre l'absence de fondement constitutionnel à la non-rétroactivité de la loi fiscale et fait état du sentiment de révolte de nombreux entrepreneurs.

M. Christian Poncelet, président, a déclaré que la commission des finances du Sénat avait mis en place un

groupe de travail sur la non-rétroactivité de la loi fiscale, afin de répondre à ces préoccupations.

M. Denis Payre a souhaité que l'adoption de toute nouvelle mesure fiscale ne puisse se faire sans avoir préalablement regardé s'il existait une mesure équivalente dans un pays voisin, car les entreprises se battaient dans un contexte de compétition internationale.

M. Christian Poncelet, président, a enfin souhaité que le discours des chefs d'entreprise ne soit pas ambivalent et ne consiste plus à demander à la fois des subventions nécessitant des prélèvements obligatoires élevés et une diminution générale du niveau d'imposition en France.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'**audition de M. Thomas Piketty**, chargé d'études au **Centre pour la recherche en mathématiques appliquées (CEPRE-MAP)**.

M. Thomas Piketty a, dans un premier temps, expliqué que son exposé reprenait une étude qu'il avait récemment conduite, comparant les structures d'emplois par secteur d'activités, notamment dans le domaine des services, entre la France et les Etats-Unis, de fortes divergences en matière de création d'emplois étant apparues entre ces deux pays au cours des 25 dernières années.

Il a rappelé que, en 1970, les Etats-Unis et la France avaient un taux d'emploi voisin, respectivement 64,6 % et 64,4 %. En 1996, ce taux s'élevait à 58,5 % en France et à 73,6 % aux Etats-Unis, alors même que, depuis 25 ans, ces deux pays ont connu un taux de croissance moyen annuel similaire, ce fait mettant en exergue le caractère structurel des divergences affectant le processus de création d'emplois dans les deux pays concernés.

M. Thomas Piketty a observé que la plupart des secteurs d'activités suscitait un niveau comparable d'emplois dans les deux pays, notant, par exemple, que l'éducation représentait, aux Etats-Unis comme en France, 7,9 % de

l'emploi total. La logique des besoins dans les services semble ainsi la même.

Il a cependant fait valoir que des différences importantes existaient, de part et d'autre de l'Atlantique, dans deux secteurs des services, à savoir le commerce et l'hôtellerie/restauration. Si le taux d'emploi, en France, était le même, dans ces deux secteurs, que celui existant aux Etats-Unis, notre pays compterait 2,8 millions d'emplois supplémentaires.

M. Thomas Piketty a jugé peu pertinente une explication de ces différences basée sur des facteurs culturels, les secteurs du commerce et de l'hôtellerie/restauration ayant vu leurs effectifs croître de façon très rapide aux Etats-Unis et en France, notre pays ayant connu une période d'intense rattrapage par rapport à la situation américaine au cours des années 1950 et 1960.

Il a noté toutefois que le milieu des années 1970 avait marqué le blocage de ce processus de rattrapage, à un niveau d'emplois beaucoup plus faible qu'aux Etats-Unis, et que ce moment coïncidait avec l'apparition d'un phénomène affectant le marché du travail français, à savoir un coût du travail peu ou pas qualifié qui devient supérieur à celui existant aux Etats-Unis.

Or, a-t-il rappelé, dans le domaine des services, la demande de travail peu ou pas qualifié est beaucoup plus élastique, par rapport à son coût, que dans d'autres secteurs. Ainsi, la France est-elle caractérisée par la faiblesse de la main-d'œuvre embauchée dans des magasins similaires à ceux que l'on trouve aux Etats-Unis, ainsi que par l'existence de chaînes d'hôtels entièrement automatisées, qui n'existent pas outre-Atlantique.

M. Thomas Piketty, abordant la question de la baisse du coût du travail peu ou pas qualifié, a estimé que des mesures allant dans ce sens devaient être appliquées sur longue période. Il a ajouté qu'il était impossible de prétendre qu'il s'agissait d'une stratégie déjà véritablement testée et qui n'aurait pas fait ses preuves, notant que le

programme de réduction du coût du travail engagé en septembre 1995 avait été remis en cause dès le printemps 1997.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Maurice Blin, qui notait le faible contenu en emplois de la croissance française, a rappelé que les emplois américains avaient été initialement créés à un niveau de revenus très modiques, et que la société française préférait, au contraire, l'indemnisation du chômage aux bas salaires. Il a également fait valoir que les Etats-Unis avaient absorbé, dans de bonnes conditions, d'importantes vagues migratoires, en provenance de pays latino-américains, d'abord, asiatiques ensuite, alors que le phénomène migratoire en France était avant tout motivé par le haut niveau de protection sociale offert par notre pays.

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur les modalités de financement des emplois de service aux Etats-Unis.

M. Philippe Adnot a souhaité savoir si le système de distribution avait une influence dans les écarts constatés en matière d'emplois de service, en France et aux Etats-Unis. Il a ensuite fait part de ses interrogations sur la qualité des nombreux emplois créés outre-Atlantique, au regard des conclusions divergentes de nombreuses études menées sur le sujet.

Il s'est enfin demandé si les créations d'emplois constatées aux Etats-Unis résultaient de la baisse des charges sociales ou de la réduction des rigidités affectant le marché du travail.

Mme Maryse Bergé-Lavigne s'est montrée peu optimiste sur la réalité quotidienne de la société américaine, et a voulu savoir s'il était pertinent de comparer deux pays aussi différents que la France et les Etats-Unis, en termes de population, de pratiques commerciales, de puissance monétaire, de conditions de vie ou encore de niveau de protection sociale. Elle s'est interrogée sur le fait de savoir

s'il existait une autre voie, permettant de sortir de l'alternative opposant le chômage à la pauvreté.

M. Jean-Philippe Lachenaud a noté que la France connaissait à la fois le chômage et la pauvreté, et qu'elle éprouvait beaucoup de difficultés à définir un modèle de développement conciliant l'emploi et la protection sociale. Il s'est ensuite interrogé sur les conséquences, en termes de prix à la consommation, du système libéral américain, et sur les incidences d'une baisse différenciée des charges sociales, en fonction des secteurs d'activités.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur l'effet éventuel sur les rythmes de créations d'emplois de la présence au pouvoir d'un des deux grands partis américains.

M. Christian Poncelet, président, a souhaité savoir s'il fallait pérenniser les avantages accordés aux entreprises de main-d'œuvre, puis il s'est interrogé sur les mesures à prendre, notamment au plan fiscal, pour créer des emplois dans les services. Enfin, il a estimé que la loi instaurant la semaine de travail de 35 heures traduisait l'abandon, par le Gouvernement, de la logique de baisse du coût du travail.

En réponse aux intervenants, **M. Thomas Piketty** a apporté les éléments d'information suivants :

- le salaire minimum, aux Etats-Unis et en France, est très similaire, le minimum fédéral s'élevant à 5,20 dollars nets l'heure et le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) à 32 francs nets ; en outre, en 1970, les salariés percevant le salaire minimum étaient mieux rémunérés aux Etats-Unis qu'en France ;

- de même, le taux de travail à temps partiel est pratiquement identique dans les deux pays ;

- en revanche, le système de protection sociale constitue la différence essentielle entre la France et les Etats-Unis, ces derniers n'offrant qu'une couverture sociale très faible aux salariés peu rémunérés ;

- pour maintenir le niveau actuel de protection sociale dans notre pays, les mécanismes de solidarité doivent être à la fois accrus et repensés, en reprofilant, par exemple, le poids des charges sociales des bas vers les hauts salaires par un système de franchise permettant d'éviter les effets de seuil ;

- la croissance américaine a provoqué l'apparition simultanée d'emplois peu et hautement qualifiés, alors que l'économie française a créé des emplois hautement qualifiés, sans passer par la phase de créations intensives d'emplois précaires et peu rémunérés ;

- les immigrants, en France comme aux Etats-Unis, sont généralement des personnes motivées et dynamiques présentant une forte volonté d'intégration, les enfants d'ouvriers maghrébins ayant souvent de meilleurs résultats scolaires que les enfants d'ouvriers d'origine française, même s'il existe des discriminations à l'embauche affectant les Français d'origine étrangère ayant le même niveau d'études que les autres Français ;

- les Américains acceptent de ne pas payer moins cher certains produits ou services, afin de bénéficier de services au consommateur dont la qualité supérieure résulte d'emplois plus nombreux qu'en France ;

- la baisse du coût du travail peu ou pas qualifié ne doit pas être ciblée sur certains secteurs, mais généralisée à l'ensemble de ce type d'emplois, afin de présenter une efficacité optimale ;

- les nombreuses créations d'emplois aux Etats-Unis s'inscrivent désormais dans une tendance de long terme, relativement indépendante des alternances politiques, même si les démocrates ont restauré un système de crédit d'impôt ayant des effets positifs sur les transferts de revenus ;

- la loi relative à la semaine de travail de 35 heures obéit à une logique différente de celle présidant à la baisse du coût du travail peu ou pas qualifié ; mais elle est susceptible de créer des emplois, car elle s'inscrit, in fine,

dans une logique de temps partiel, qui a permis la création d'un million d'emplois de ce type en dix ans en France ; en revanche, il est probable que le passage aux 35 heures entraînera un gel salarial durable.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LEGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU REGLEMENT
ET D'ADMINISTRATION GENERALE**

Mardi 10 février 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a procédé à l'**examen des amendements** aux conclusions de la commission sur les **propositions de loi n° 151** (1996-1997) de M. Nicolas About, tendant à modifier les dispositions du code civil relatives à la **prestation compensatoire en cas de divorce**, et **n° 400** (1996-1997) de M. Robert Pagès et plusieurs de ses collègues, relative à l'attribution de la **prestation compensatoire en cas de divorce** (rapporteur : M. Jean-Jacques Hyst en remplacement de M. Daniel Hoeffel).

A l'**article premier** (conditions d'ouverture de la révision de la prestation compensatoire), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 7 présenté par le Gouvernement, tendant à revenir à des conditions plus restrictives que celles proposées par la commission pour l'ouverture de la révision de la prestation compensatoire, après que **M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur**, eut fait observer que l'objet même des conclusions de la commission était d'assouplir les conditions d'accès à la révision.

Après les interventions de **MM. Jacques Larché, président, Robert Pagès, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon et François Blaizot**, elle a également donné un avis défavorable aux amendements n° 4 et 5 présentés respectivement par MM. Nicolas About et Robert Pagès et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, tendant à prévoir la disparition de plein droit de la prestation compensatoire si l'époux créancier se remarie ou vit en concubinage notoire.

La commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 8 présenté par le Gouvernement, tendant à insérer un article additionnel après l'article premier de la proposition de loi pour prévoir la compétence du juge aux affaires familiales en matière de révision de la prestation compensatoire.

Après un échange de vues auquel ont participé **MM. Jacques Larché, président, Jean-Jacques Hiest, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Pierre Fauchon**, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 9, présenté par le Gouvernement et tendant à ajouter un article additionnel après l'article premier de la proposition de loi pour imposer au juge de n'écarter la fixation de la prestation compensatoire que par une décision spécialement motivée.

Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 10 présenté par le Gouvernement, tendant à insérer un article additionnel après l'article premier pour prévoir, d'une part, que la somme d'argent évoquée à l'article 275 du code civil produira intérêt de retard, d'autre part que le juge pourra ordonner l'abandon de biens en nature, non plus seulement pour l'usufruit, mais également en propriété, pour l'usage ou l'habitation.

La commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 11 présenté par le Gouvernement tendant à permettre à l'époux débiteur de demander à tout moment la capitalisation de la rente, sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement présenté par le rapporteur, offrant la faculté de demander la capitalisation de la rente à la fois au débiteur et au créancier. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a observé qu'en 1986, les deux assemblées avaient adopté en première lecture une proposition de loi présentée par M. Jean-Pierre Michel, prévoyant cette possibilité de capitalisation de la rente.

A l'article 2 (fixation par le juge de la durée de la rente), après un large échange de vues auquel ont participé **MM. Jacques Larché, président, Jean-Jacques**

Hiest, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon et Luc Dejoie, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 12 présenté par le Gouvernement, tendant à prévoir le caractère en principe temporaire de la rente, la nécessité pour le juge de motiver spécialement sa décision d'allouer une rente viagère, la possibilité d'assortir la rente d'un terme extinctif ou d'une condition résolutoire, enfin le caractère facultatif de l'indexation de la rente.

Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 1 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, tendant à prévoir explicitement la possibilité pour le juge d'allouer des rentes à titre viager.

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 2 présenté par M. Nicolas About, tendant à prévoir la disparition automatique de la rente après une durée égale à deux fois la durée du mariage, sauf si cette disparition devait avoir des conséquences d'une exceptionnelle gravité pour le créancier.

La commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 3 et 6 présentés d'une part par M. Nicolas About, d'autre part par M. Robert Pagès et les membres du groupe communiste, tendant à insérer un article additionnel après l'article 2 de la proposition de loi pour prévoir la disparition automatique de la charge de la rente à la mort du débiteur. **M. Jacques Larché, président**, a souligné que l'assouplissement des conditions de révision de la rente bénéficierait naturellement aux héritiers du débiteur.

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 13 présenté par le Gouvernement, tendant à insérer un article additionnel après l'article 2 de la proposition de loi pour prévoir la disparition de la rente en cas de décès du débiteur, tout en offrant la possibilité au créancier dans le besoin de demander des aliments à la succession du défunt.

Enfin, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 14 présenté par le Gouvernement, tendant à ajouter un article additionnel après l'article 2 pour permettre au juge d'imposer à l'époux débiteur de souscrire un contrat garantissant le paiement de la dette.

Jeudi 12 février 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a tout d'abord examiné, sur le **rapport de M. Christian Bonnet**, en nouvelle lecture, le **projet de loi n° 287 (1997-1998)** relatif à la **nationalité**.

M. Christian Bonnet, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la commission mixte paritaire, réunie le 4 février dans un climat de grande courtoisie, n'avait pu que constater que les travaux des deux Assemblées sur ce projet de loi reposaient sur des philosophies inconciliables et qu'il était, dès lors, impossible de parvenir à un accord.

Il a ensuite expliqué qu'en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale, suivant les propositions de sa commission des lois, avait repris intégralement son texte de première lecture.

Il a toutefois relevé qu'après avoir rejeté un sous-amendement présenté par Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, qui tendait à supprimer l'adjectif " républicain " s'agissant du titre d'identité dont le projet de loi prévoyait la délivrance aux mineurs nés en France de parents étrangers titulaires d'une carte de séjour, l'Assemblée nationale avait en revanche adopté un autre amendement du Gouvernement concernant la preuve de la nationalité française des Alsaciens-Mosellans. Il a cependant fait observer que ce dernier amendement, s'il tendait à faciliter la preuve de la nationalité des Alsaciens-Mosellans nés avant le 11 novembre 1918, ne s'étendait pas, contrairement au texte adopté par le Sénat en première lecture, à leurs descendants, qui rencontraient néanmoins eux aussi des problèmes de preuve de leur nationalité.

M. Christian Bonnet, rapporteur, a proposé à la commission d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable, dont il a donné lecture. Il a en effet estimé que s'il avait été indispensable de laisser le débat sur ce projet de loi s'approfondir en première lecture, il était en revanche désormais inutile de poursuivre la délibération au Sénat.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, qui l'interrogeait sur l'un des considérants de la motion, le rapporteur a confirmé qu'à ses yeux, la capacité d'intégration de la société française s'était affaiblie pour de nombreuses raisons.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé l'opposition du groupe socialiste à l'argumentation du rapporteur.

M. André Bohl, après avoir remercié le Sénat d'avoir pris en compte en première lecture les difficultés de preuve de la nationalité française auxquelles se trouvaient confrontés les Alsaciens-Mosellans, a regretté que les travaux de l'Assemblée nationale n'aient pas cherché à remédier aux problèmes suscités par la trop fréquente exigence, de la part de l'administration, d'un certificat de nationalité française en vue de la délivrance de la nouvelle carte d'identité sécurisée.

Il a en effet expliqué que la demande d'un certificat de nationalité française à des citoyens français inscrits de longue date comme électeurs dans une commune française était psychologiquement très mal perçue par les intéressés, alors que la possession d'état de Français devrait normalement suffire pour apporter la preuve de la nationalité française.

Considérant que le projet de loi s'attachait à fixer les règles d'acquisition de la nationalité française par des étrangers installés depuis peu de temps en France mais ne réglait pas ces difficultés pratiques auxquelles se heurtaient de nombreux citoyens vivant depuis longtemps dans notre pays, il a souhaité que le Président de la République demande une nouvelle délibération sur ce texte.

M. Guy Allouche a jugé sage dans son principe la proposition du rapporteur de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable, dans la mesure où les points de vues des deux Assemblées étaient tellement éloignés qu'un accord apparaissait, à l'évidence, impossible.

Il a toutefois marqué que les arguments développés par le rapporteur pouvaient être contestés, en particulier celui selon lequel la capacité d'intégration de la société française se serait affaiblie. Il a en effet estimé que si la société française pouvait intégrer sans difficulté des jeunes d'origine étrangère demandant à acquérir la nationalité française, elle était également en mesure d'intégrer un même nombre de jeunes qui acquerraient la nationalité française de plein droit en application de ce projet de loi.

M. Christian Bonnet, rapporteur, a déclaré qu'il ferait état en séance publique des préoccupations exprimées par **M. André Bohl**. Celui-ci a alors précisé que le problème qu'il avait soulevé ne concernait pas spécifiquement les Alsaciens-Mosellans, mais était plus généralement lié à une exigence de plus en plus fréquente de la possession d'une carte d'identité, par exemple pour les voyages scolaires en Allemagne.

A l'issue de ce débat, la commission a **adopté la motion** présentée par son rapporteur, **tendant à opposer la question préalable au projet de loi relatif à la nationalité**, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Puis la commission a procédé, sur le **rapport de M. Paul Girod**, à l'examen en nouvelle lecture de la **proposition de loi n° 290 (1997-1998)** relative au fonctionnement des **conseils régionaux**.

M. Paul Girod, rapporteur, a fait observer qu'au cours des lectures précédentes, l'Assemblée nationale avait admis le bien-fondé des positions du Sénat sur plusieurs aspects importants du dispositif proposé, notamment le rôle du Conseil économique et social régional dans

la nouvelle procédure d'adoption du budget régional et la modification des délais applicables en matière budgétaire.

Le rapporteur a néanmoins relevé deux divergences majeures entre l'Assemblée nationale et le Sénat qui concernaient, d'une part, les conditions de présentation de la motion prévue pour la nouvelle procédure et, d'autre part, le changement de président en cas d'adoption de la motion.

Il a indiqué qu'en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale, confirmant ses positions antérieures, avait prévu que l'adoption de la motion dite désormais de renvoi devrait être présentée par une majorité absolue des membres du conseil régional et qu'elle n'entraînerait pas le changement de président.

M. Paul Girod, rapporteur, a fait valoir qu'exiger que cette motion soit présentée par une majorité absolue des membres du conseil régional et non par le tiers comme l'avait prévu le Sénat, priverait la procédure de tout effet pratique.

Il a en outre estimé qu'il était difficilement envisageable qu'un président de conseil régional doive exécuter un budget qui lui aurait été imposé par une majorité contraire.

M. Paul Girod, rapporteur, a par ailleurs fait observer que le texte proposé par l'Assemblée nationale procédait d'une tentative de modifier les caractéristiques de l'exécutif régional en le transformant en un exécutif collégial. Il a ainsi noté que s'inscrivaient dans cette démarche la nouvelle obligation faite aux candidats aux fonctions de président de présenter une déclaration écrite indiquant les grandes orientations de leur action pour la durée de leur mandat ainsi que l'intervention du bureau dans la nouvelle procédure budgétaire.

Remarquant qu'en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale avait précisé que la déclaration des candidats devrait indiquer les grandes orientations non seulement politiques et économiques mais également sociales de leur action, le

rapporteur a rappelé que l'action sociale était une compétence des départements que ceux-ci partageaient avec l'Etat.

Il a relevé que cette nouvelle obligation, qui serait spécifique aux régions, serait source de contentieux portant tout à la fois sur l'appréciation du caractère suffisant du contenu de la déclaration des candidats et sur le respect par le candidat élu des orientations mentionnées dans la déclaration.

Pour toutes ces raisons, **M. Paul Girod, rapporteur**, a proposé à la commission de rétablir, pour les articles restant en discussion, le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

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

A l'article 3 (obligation pour les candidats à la présidence du conseil régional de présenter une déclaration écrite), la commission a adopté un amendement de suppression.

A l'article 4 (nouvelle procédure d'adoption du budget régional), la commission a adopté cinq amendements :

- supprimant l'intervention du bureau dans la procédure ;

- permettant au tiers des membres du conseil régional de présenter une motion dite de défiance ;

- précisant que la motion devrait, à peine d'irrecevabilité, indiquer le nom du membre du conseil régional appelé à exercer les fonctions de président au cas où elle serait adoptée ;

- rétablissant une condition de quorum pour le vote sur la motion de défiance ;

- prévoyant que l'adoption de la motion aurait pour conséquence l'entrée en fonction du candidat mentionné dans la motion ainsi que le renouvellement de la commission permanente.

Enfin, la commission a adopté au même article un amendement de conséquence.

**GROUPE DE TRAVAIL, COMMUN A LA
COMMISSION DES FINANCES ET A LA
COMMISSION DES LOIS, SUR LES CHAMBRES
REGIONALES DES COMPTES**

Mardi 10 février 1998 - Présidence de M. Jean-Paul Amoudry, président. Le groupe de travail a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Maurice Dousset, président de la région Centre.**

A titre liminaire, **M. Maurice Dousset** a présenté ses réflexions sur le contrôle exercé par les chambres régionales des comptes. Il a souligné que ce contrôle lui apparaissait «absolument nécessaire» et qu'il contribuait très largement à l'amélioration de la gestion des collectivités locales. A cet égard, il rappelle que la région Centre avait modifié un certain nombre de ses procédures à la suite des observations formulées par la chambre régionale des comptes en 1991 comme 1995. Il a souligné que la région était ainsi parvenue à une certification de ses procédures opérationnelles de marchés publics aux normes ISO 9002. Il a insisté sur le fait que la région avait adopté et suivi une démarche volontariste de renforcement de la transparence financière de sa gestion et que l'expérience des contrôles de la chambre régionale des comptes l'avait conduite à instituer un contrôle interne au sein des services de la région.

M. Maurice Dousset a cependant regretté que les observations des chambres régionales des comptes se bornent, le plus souvent, à mentionner les seuls points négatifs d'une gestion locale, sans qu'il soit fait référence à l'ensemble de la gestion d'une collectivité et à ses aspects positifs. Il a ensuite noté que les chambres régionales des comptes ne formulaient jamais de critiques à l'encontre des services de l'Etat, qui, selon lui, possèdent souvent une

responsabilité dans les choix locaux. Puis, il a insisté sur la nécessité, pour les juridictions financières, de s'abstenir de toute appréciation pouvant s'apparenter à un contrôle de l'opportunité des décisions des gestionnaires locaux. Il a enfin mis en évidence la gravité de l'impact médiatique des observations formulées par les chambres régionales des comptes qui tendent à concentrer l'opinion publique sur les seuls aspects négatifs de la gestion locale.

M. Maurice Dousset a ensuite exposé les faits ayant conduit, au terme d'une procédure de gestion de fait, à son inéligibilité aux prochaines élections régionales. A cet égard, il a indiqué qu'un contrôle avait été engagé par la chambre régionale des comptes du Centre le 29 juillet 1994.

Rappelant les principales étapes du calendrier de ce contrôle, **M. Maurice Dousset** a insisté, d'une part, sur la longueur de la procédure de contrôle et, d'autre part, sur la brièveté avec laquelle s'était conclue la procédure de gestion de fait, engagée à son encontre, au sujet de l'association du personnel de la région Centre. Il a indiqué que cette association avait pour principale fonction de gérer un système de retraite supplémentaire en faveur des agents contractuels territoriaux, qui avait été mis en place en 1986, à la suite d'études engagées en 1984. Sur ce point, **M. Maurice Dousset** a relevé que la gestion de cette association n'avait pas appelé de commentaires particuliers de la chambre régionale des comptes au terme du contrôle effectué par celle-ci en 1991. Il a déploré que la juridiction financière n'ait pas formulé d'observations sur la gestion de cette association à l'époque, ce qui avait conduit la région à « persévérer dans l'erreur » pendant quatre années supplémentaires. Il a indiqué qu'à l'occasion du second contrôle mis en œuvre par la chambre régionale des comptes, la région avait décidé, dès le 30 juin 1995, de suspendre le système de retraite complémentaire du personnel et que l'association du personnel de la région Centre s'était dissoute dès le mois d'octobre 1995.

M. Maurice Dousset a ensuite rappelé qu'une procédure de gestion de fait avait été engagée à la fin de l'année 1995, la déclaration provisoire de gestion de fait ayant été prononcée le 2 février 1996 et notifiée le 7 mars, précisant que le mémoire en réponse de la région avait été transmis à la Chambre régionale des comptes le 16 juin 1996. Il a ensuite précisé que la déclaration définitive de la situation de gestion de fait lui avait été communiquée le 21 janvier 1997, par simple communication téléphonique, et que le jugement visant le président de la région et les trésoriers de l'association avait été notifié le 11 février 1997. A cet égard, il a noté que ce jugement était assorti du prononcé d'une amende de 70.000 francs à son encontre et de 20.000 francs pour chacun des trois trésoriers.

En définitive, le président de la région Centre s'est étonné de la « mise en sommeil » de cette procédure entre le début du mois de juin 1996 et la fin du mois de janvier 1997. Il a précisé que, sur la recommandation du président de la chambre régionale des comptes du Centre, il avait fait appel de ce jugement devant la Cour des Comptes le 8 avril 1997. Il a indiqué que le conseil régional, à cette occasion, s'était prononcé pour la seconde fois sur l'utilité publique des dépenses engagées par l'association du personnel de la région Centre et que, le 28 mai 1997, la Cour avait admis la recevabilité de l'appel et prononcé un sursis à exécution. Il a souligné que le 2 octobre 1997, soit à peine quatre mois plus tard, la Cour des Comptes avait confirmé le jugement de la chambre régionale des comptes constatant en conséquence son inéligibilité pendant six mois, ce qui faisait ainsi définitivement obstacle à sa candidature aux élections régionales de mars 1998.

S'agissant des amendes, **M. Maurice Dousset** a souligné que, malgré la réduction de leurs montants, la condamnation à une telle peine possédait un caractère infamant aggravé par un long écho médiatique.

M. Jean-Paul Amoudry, président, a rappelé que le problème de la gestion de systèmes de retraite complémentaire des agents territoriaux constituait une préoccupation

pour de nombreuses collectivités locales et qu'il convenait de distinguer entre les régimes mis en œuvre avant 1984 et ceux constitués après cette date.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a, pour sa part, souhaité que les chambres régionales des comptes modifient leur conception de l'examen de la gestion afin de restituer leurs observations au sein d'un bilan global des contrôles effectués qui relèverait également les aspects positifs de la question examinée. Il a relevé, par ailleurs, les grandes différences qui caractérisent la durée des procédures de contrôle engagées et a suggéré que celles-ci soient inscrites dans des délais précis tout en précisant que ceux-ci pourraient être reconductibles.

M. Paul Girod a relevé que dans ce domaine il existait un phénomène de jalousie de la fonction publique de l'Etat envers la fonction publique territoriale. Il a relevé, par ailleurs, l'importance des contrariétés de jurisprudence entre différentes chambres régionales des comptes.

M. Henri Collard s'est, pour sa part, interrogé sur le degré de transparence des systèmes de primes allouées aux fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat.

Interrogé par le **président Jean-Paul Amoudry** sur le dépôt d'un pourvoi en cassation, auprès du Conseil d'Etat, de l'arrêt de la Cour des Comptes, **M. Maurice Dousset** a indiqué qu'il s'en était abstenu dans la mesure où ce recours aurait fait obstacle à l'obtention du quitus de la juridiction financière dans cette affaire.

Le groupe de travail a ensuite procédé à l'**audition de M. Jacques Ferraton, président de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté**. **M. Jacques Ferraton** a indiqué, tout d'abord, que les chambres régionales des comptes avaient, depuis leur création, accompli d'importants progrès en termes de compétence technique des magistrats. Il a cependant admis que les modalités d'expression retenues pour la rédaction des lettres d'observation restaient encore dans certains cas à parfaire, avant

de constater l'absence de définition légale précise de l'examen de la gestion.

S'agissant de cette forme de contrôle, **M. Jacques Ferraton** a relevé que les chambres régionales des comptes possédaient une grande liberté pour sa mise en œuvre. Il a cependant précisé que le comité des méthodes et le comité de liaison créés au sein de la Cour des Comptes avaient fortement contribué à harmoniser, tant la méthodologie, que la déontologie applicables à l'examen de la gestion. Il a noté, par ailleurs, que les chambres possédaient des moyens limités et qu'elles étaient soumises à un accroissement des tâches lié au contrôle budgétaire et aux audits qui pouvaient leur être demandés et qu'il en résultait une certaine limitation du nombre des comptes examinés. Il a souligné, qu'à cet égard, les critiques formulées par les élus locaux avaient contribué à améliorer les conditions de mise en œuvre de l'examen de la gestion.

Le président de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a, par ailleurs, précisé que si le contrôle d'opportunité était un sujet dont il ne fallait pas surestimer l'importance, il constituait néanmoins un risque réel et que les magistrats des juridictions financières avaient été sensibilisés à la nécessité de respecter la frontière entre la légalité et l'opportunité.

M. Jacques Ferraton a ensuite admis que les observations formulées par les chambres régionales des comptes souffraient parfois d'hétérogénéité, tant sur le fond que dans la forme. S'agissant du fond, il a noté qu'il s'agissait «d'un travers inévitable» en l'absence d'un système de réformation applicable aux lettres d'observation, soulignant qu'en outre les thèmes de contrôle retenus par chaque juridiction étaient très diversifiés. S'agissant de la forme, il a reconnu que les lettres d'observation étaient caractérisées par le caractère variable de leur longueur et de leur ton. Sur ce point, il a souligné que, l'existence d'un support informatique recensant les lettres d'observation émises par les chambres régionales des comptes depuis 1993 avait contribué à favoriser une certaine harmonisa-

tion des pratiques. Il a souligné que dans l'exercice de ses fonctions à la tête de la chambre régionale des comptes de Lorraine, il avait favorisé l'émergence de règles simples ayant principalement pour objet de recommander que les secteurs contrôlés soient précisés, que les observations soient hiérarchisées et que celles-ci soient replacées dans le contexte de la gestion d'ensemble de la collectivité concernée. Il a notamment souligné l'importance de distinguer les simples erreurs de gestion des éventuelles malversations qui pouvaient être relevées.

S'agissant des problèmes de confidentialité des observations provisoires des chambres régionales des comptes, il a souligné qu'il s'agissait d'une question de discipline et d'organisation des juridictions, mais que le secret ne pouvait être respecté que dans la mesure où les responsables des collectivités locales concernées et leurs services se soumettaient aux mêmes exigences de discrétion. Il a noté que les incidents dans ce domaine étaient relativement rares et qu'il reviendrait, dans un tel cas, à la mission d'inspection de la Cour des Comptes d'enquêter si des cas d'atteinte à la déontologie étaient relevés.

Après avoir estimé que la tradition héritée de la Cour des Comptes conduisait spontanément les chambres régionales des comptes à ne relever que les aspects négatifs d'une gestion, **M. Jacques Ferraton** a indiqué qu'il pourrait être envisagé de travailler autrement et de prévoir que les contrôles soient organisés dans l'esprit d'un audit global consacré soit à une opération précise, soit à un service, soit encore à une politique donnée.

Abordant ensuite l'aspect contradictoire de la procédure de l'examen de gestion, il a rappelé qu'il existait trois étapes possibles : l'entretien préalable, les échanges de lettres ainsi que des auditions. A cet égard, il a souligné la grande importance de l'entretien préalable pour le bon déroulement d'un examen de la gestion. Il a en outre indiqué qu'il était utile de compléter l'entretien avec l'ordonnateur principal par une entrevue avec le directeur général des services de la collectivité concernée.

A propos de l'éventuelle adjonction des réponses des questionnaires locaux aux observations définitives des chambres régionales des comptes, lors de la communication de celles-ci à l'assemblée délibérante, **M. Jacques Ferraton** a indiqué que s'agissant d'une simple communication des observations de la juridiction financière, et non pas d'une publication, rien n'interdisait actuellement, dans la pratique, une publication concomitante des réponses de la collectivité locale aux observations formulées par la chambre régionale des comptes.

Analysant ensuite le développement éventuel de la fonction de conseil des chambres régionales des comptes, **M. Jacques Ferraton** a considéré qu'il serait anormal de refuser par principe la fourniture d'un conseil à une collectivité locale et a précisé, qu'à titre personnel, il avait en général accepté de jouer ce rôle. Il a cependant considéré qu'il n'était pas utile de légiférer sur ce point et qu'il était préférable de laisser une marge d'appréciation aux juridictions financières.

S'agissant de la gestion de fait, **M. Jacques Ferraton** a reconnu l'existence d'un «sentiment convergent» des présidents de chambres régionales des comptes pour constater une disproportion entre les faits reprochés et l'automatisme de la sanction d'inéligibilité, sachant que, le plus souvent, la gestion de fait était la conséquence d'une erreur de gestion, et non pas d'une malversation. Il a noté que la procédure de la gestion de fait était un dispositif légal ancien et que celui-ci avait été modifié en 1990 dans un sens protecteur pour les élus locaux avec l'institution d'un délai de six mois destiné à permettre la régularisation de cette situation. Il a relevé que ces délais étaient cependant devenus «une arme» pour les chambres régionales des comptes pour l'obtention rapide de la régularisation des situations de gestion de fait. Il a cependant reconnu que cette «efficacité» se trouvait fortement limitée dans les cas, relativement fréquents où il existe une pluralité de comptables de fait. A cet égard, il a souligné que la détermination en 1990, d'un «délai couperet» uniforme

était mal adaptée à une procédure caractérisée par une grande diversité des situations.

M. Jacques Ferraton a ensuite évoqué le renforcement des garanties qui entourent la procédure de gestion de fait opérée par le décret du 23 août 1995. Notant l'insuffisance du délai de six mois, prévu pour permettre la régularisation d'une situation de gestion de fait, le président de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a aussi relevé qu'il existait dans ce domaine des différences de rédaction au sein du code électoral, selon qu'il s'agisse des mandats municipaux ou des mandats départementaux, de même, que subsistaient des incertitudes quant à la portée territoriale de l'inéligibilité résultant d'une gestion de fait. Il a suggéré que des améliorations pouvaient être envisagées dans ces cas. A cet égard, il a tout d'abord indiqué que la démission d'office résultant d'une gestion de fait pourrait être remplacée par une suspension des fonctions d'ordonnateur, ce qui garantirait ainsi le respect des principes de la comptabilité publique, tout en incitant l'ordonnateur à régulariser sa situation. S'agissant de l'inéligibilité, **M. Jacques Ferraton** a relevé qu'une solution était plus difficile à trouver, mais a néanmoins évoqué l'idée de la suppression du délai de six mois au profit d'un dispositif permettant de constater la régularisation, ou l'absence de régularisation, d'une gestion de fait au moment du dépôt des candidatures à une élection.

Au total, **M. Jacques Ferraton** a souligné qu'il existait une quasi unanimité des présidents de chambres régionales des comptes pour constater la «sévérité» des sanctions applicables à une gestion de fait.

Citant l'exemple du Futuroscope, **M. Paul Girod** a tout d'abord mis en évidence la difficulté d'intégrer dans l'examen de la gestion d'une collectivité, la notion de «risque encouru» dans la mesure où un certain nombre d'investissements des collectivités locales constituaient un pari sur l'avenir, dont la rentabilité ne pouvait se mesurer qu'à moyen ou à long terme. Il a ensuite souligné la difficulté que pouvaient rencontrer les conseils généraux dans

le contrôle de leurs dépenses sociales en mentionnant le cas de l'attribution de la prestation spécifique dépendance pour laquelle le département ne possède aucun pouvoir de vérification sur l'existence d'une tierce personne.

Le président de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a admis les difficultés posées par le contrôle a posteriori tout en soulignant que le rôle des juridictions financières consistait notamment à rappeler les précautions à prendre à l'occasion d'une prise de risque par une collectivité locale.

M. Henri Collard a souligné qu'il convenait de distinguer la formulation d'observations par les chambres régionales des comptes de l'exercice, par celles-ci, d'un éventuel contrôle de l'opportunité des choix de gestion effectués par les collectivités locales. Il a par ailleurs relevé que les situations de gestion de fait ne comportaient que très rarement des «détournements fautifs».

M. Jacques Ferraton a indiqué que néanmoins la gestion de fait avait souvent pour objet de constituer «un trésor de guerre», soustrait aux règles de la comptabilité publique et au contrôle de l'assemblée délibérante. Soulignant le caractère très contestable de ces pratiques, il a cependant insisté sur la «sévérité excessive» des sanctions applicables. S'agissant des contrariétés de jurisprudence entre les différentes chambres régionales des comptes, il a indiqué qu'il ne lui semblait pas souhaitable de légiférer en la matière, rappelant à cette occasion que la Cour des Comptes avait conduit une importante action destinée à favoriser l'harmonisation des méthodes et des objectifs de ces juridictions financières.

M. Jean-Paul Amoudry, président, a souligné la nécessité de favoriser l'émergence d'instances de conseil aux collectivités locales. Il a ensuite évoqué le cas particulier des comités départementaux du tourisme dont la loi de 1992 a prescrit la constitution sous une forme associative.

M. Jacques Ferraton a tout d'abord répondu qu'il ne lui semblait pas souhaitable de conférer, par voie législa-

tive, une fonction de conseil aux chambres régionales des comptes et qu'il valait mieux laisser à celles-ci une marge d'appréciation. Il a, par ailleurs, relevé que d'autres structures de conseil pouvaient être envisagées et que cette fonction pourrait être partiellement assumée par les grandes associations d'élus locaux. S'agissant des comités départementaux de tourisme, il a précisé que l'obligation de recourir à une structure associative n'excluait pas tout risque de gestion de fait. Plus largement, il a indiqué que le recours à une association ne débouchait pas nécessairement sur une situation de gestion de fait et qu'il fallait, pour qu'une telle situation soit constituée, une présence d'éléments «aggravants» tels que l'opacité de la gestion ou la dissimulation intentionnelle d'éléments de recettes ou de dépenses.

Le groupe de travail a enfin procédé à l'audition de M. Jacques Belle, président de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes.

A titre liminaire, **M. Jacques Belle** a formulé certaines remarques au sujet du contrôle exercé par les chambres régionales des comptes. Il a tout d'abord indiqué, qu'à titre personnel, il était favorable au développement de la fonction de conseil des juridictions financières et que cette fonction pouvait être prévue par la loi dans la mesure où celle-ci en définirait précisément les limites. Il a cependant souligné que l'exercice d'une telle fonction supposerait des moyens supplémentaires et impliquerait un grand effort d'harmonisation. Il a, par ailleurs, noté que les seuils fixés en 1988 (2.000 habitants et recettes ordinaires supérieures à 2 millions de francs) pour déterminer la compétence des chambres régionales des comptes, s'avéraient aujourd'hui inadaptés. Il a suggéré que le seuil de 2 millions de francs soit porté à 10 millions de francs, précisant que le seuil démographique pourrait alors être supprimé. Il a enfin relevé qu'une clarification de la législation en matière de délégations de service public lui apparaissait souhaitable.

S'agissant de la gestion de fait, **M. Jacques Belle** a tout d'abord souhaité rappeler que cette procédure ne constituait qu'une très faible proportion de l'activité des chambres régionales des comptes. Il a en effet souligné que malgré l'augmentation du nombre de déclarations de situations de gestion de fait (de 35 en 1993 à 83 en 1996), la tendance actuelle se situait aux alentours d'une soixantaine de cas par an, le nombre des amendes prononcées dans ce domaine se situant entre 10 et 20 par an. Il a cependant précisé qu'il existait un grand nombre de cas où une gestion de fait était susceptible d'apparaître et notamment, dans le cadre d'associations parapubliques subventionnées. A cet égard, il a rappelé que la législation avait progressivement étendu le champ de compétences des chambres régionales des comptes puisqu'une subvention de 10.000 francs constituait un critère suffisant pour que celles-ci puissent exercer leur contrôle sur les comptes d'une association. Il a ensuite souligné que ces structures devaient être en mesure de fournir un certain nombre de documents financiers en fonction de l'importance des subventions reçues et que, au-delà d'un million de francs de subventions, existait une obligation de certification des comptes par un commissaire aux comptes. Il a indiqué que dans la région Rhône-Alpes, le nombre d'associations recevant une subvention d'un montant supérieur à un million de francs s'élevait à 377 et que pour certaines communes, le total des subventions versées à ces structures pouvait atteindre 10 à 15 % des dépenses de fonctionnement de ces collectivités.

M. Jacques Belle a ensuite insisté sur les raisons du développement du recours à la forme associative par les collectivités locales, expliquant que cette formule permettait d'écarter l'application des règles contraignantes de la comptabilité publique, des marchés publics, de la maîtrise d'ouvrages publique, ainsi que celles de la fonction publique territoriale. A cet égard, il a précisé que, dans de nombreux cas, la déclaration de gestion de fait n'était pas prononcée dans la mesure où l'engagement d'un contrôle

par une chambre régionale des comptes conduisait à l'adoption de mesures de redressement dès l'envoi de la lettre d'observations provisoires. Sur ce point, il a souligné que la procédure de gestion de fait ne constituait pas, pour les chambres régionales des comptes, une sanction, mais simplement une mise en œuvre du principe essentiel de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

Il a, par ailleurs, rappelé que le décret du 23 août 1995 comportait d'importantes garanties de procédure dans le cadre d'une gestion de fait et que ce texte s'apparentait en réalité à un véritable code de procédure en la matière. Il a aussi souligné que la démission d'office et l'inéligibilité n'étaient pas prononcées par les juridictions financières, mais résultaient automatiquement de la législation en vigueur. Ce sont, en effet, des articles du Code électoral et non du Code des juridictions financières qui tirent les conséquences de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable en matière d'inéligibilité des personnes déclarées comptables de fait. Il a souligné que les dispositions en vigueur découlaient de modifications législatives intervenues en 1991, et il a ajouté que si celles-ci étaient jugées par trop rigoureuses, il était envisageable d'aménager les délais. Il a noté qu'il était possible de prévoir que tout ordonnateur déclaré comptable de fait, à titre définitif, se trouve automatiquement suspendu de sa fonction d'ordonnateur jusqu'à l'apurement final de sa gestion. Il a enfin indiqué qu'une telle disposition pourrait venir simplement compléter l'article L 231-3 du Code des juridictions financières.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a insisté sur l'explication du recours croissant des collectivités locales aux structures associatives indiquant que si, parfois, il pouvait exister une volonté de détournement, il s'agissait, en général, d'une tentative de réponse à la multiplication des fonctions conférées aux collectivités locales et à la nécessité d'alléger des règles contraignantes susceptibles de lui faire obstacle à certaines actions. Il a noté qu'une partie de ces difficultés avaient été résolues dans le domaine du tou-

risme par la loi de 1992, mais que ce problème se posait avec acuité dans le domaine des associations sportives et culturelles.

En réponse à **M. Jacques Oudin**, le président de la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a rappelé qu'il était nécessaire de maintenir le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et que les facilités de gestion offertes par la structure associative constituaient un moyen de détourner un certain nombre de règles d'ordre public. Il a cependant admis la difficulté que rencontraient parfois les collectivités locales pour le recrutement de collaborateurs de haut niveau, dans le cadre du statut de la fonction publique territoriale.

Sur ce point, il a souligné qu'un effort de transparence des situations respectives de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale devait être conduit afin que le principe de parité entre ces deux ensembles soit effectivement respecté.

M. Philippe de Bourgoing a, pour sa part, souhaité faire état de la situation d'une petite commune du département du Calvados soumise à un «conflit de jurisprudences» entre les observations de la chambre régionale des comptes et un jugement du tribunal administratif.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DE LA PROPOSITION
DE LOI RELATIVE AU FONCTIONNEMENT
DES CONSEILS RÉGIONAUX**

Mardi 10 février 1998 - Présidence de M. Gérard Gouzes, président. La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la **désignation** de son **bureau** qui a été ainsi constitué :

- **M. Gérard Gouzes, député, président,**
- **M. Jacques Larché, sénateur, vice-président.**

La commission a ensuite désigné :

- **M. René Dosière, député,**
- **M. Paul Girod, sénateur,**

respectivement **rapporteurs**, pour l'**Assemblée nationale** et pour le **Sénat**.

M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a constaté que les positions des deux assemblées restaient opposées sur de nombreux points. Il a cependant évoqué la possibilité de rapprochements, dès lors que l'économie générale du texte issu des travaux de l'Assemblée nationale serait respectée.

Sur les conditions de délai applicables à la procédure budgétaire des conseils régionaux, **M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a souligné la possibilité d'aboutir à un accord tenant compte de la nécessité de consulter les conseils économiques et sociaux régionaux. Dans le même temps, il a manifesté le souhait qu'un accord soit trouvé sur les conditions de publicité des séances de la commission permanente.

Abordant ensuite les points de divergence plus fondamentaux, le rapporteur pour l'Assemblée nationale a jugé nécessaire de maintenir l'obligation de déclaration politique générale écrite pour les membres du conseil régional candidats à la présidence. Il a également souhaité que les conditions de dépôt et d'examen de la motion tendant à l'adoption d'un budget alternatif soient conformes aux dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. Il a par ailleurs rappelé l'importance que l'Assemblée nationale attachait à l'association du bureau, exécutif collégial du conseil régional, à la procédure d'adoption du budget sans vote. Enfin, relevant les hésitations du Sénat sur ce sujet, **M. René Dosière, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a rejeté la mise en jeu de la responsabilité du président du conseil régional en cas d'adoption de la motion présentant un budget alternatif.

M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat, a souligné que les divergences entre les deux assemblées étaient d'importance inégale. Après avoir rappelé que la nécessité d'associer les conseils économiques et sociaux régionaux avait des conséquences sur les délais de mise en œuvre de la procédure budgétaire des conseils régionaux, il a fait valoir qu'il devrait être possible de recueillir un consensus sur la date limite du 30 avril, prévue par le Sénat pour les années de renouvellement des conseils régionaux.

Le rapporteur pour le Sénat a insisté sur les désaccords plus fondamentaux portant sur la conception même de l'exécutif régional.

Rappelant que certains conseils régionaux étaient dépourvus de bureau, il s'est interrogé sur la pertinence des dispositions introduites par l'Assemblée nationale impliquant l'intervention du bureau en cas de présentation par le président d'un nouveau projet de budget. Contestant ensuite l'intérêt de l'obligation pour les membres du conseil régional de faire diffuser par le doyen d'âge une déclaration écrite de politique générale en vue de leur élection à la présidence, le rapporteur pour le Sénat a signalé qu'aucune autre collectivité locale n'était

soumise à une telle règle et qu'un rôle inédit était ainsi confié au doyen d'âge. Dans le même temps, il s'est interrogé sur les modalités selon lesquelles serait contrôlé le caractère suffisant de ces déclarations.

Citant les points de désaccord entre les deux assemblées relatifs à la " motion de défiance " instituée par l'article 4 de la proposition de loi, **M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat**, a souligné que la condition de dépôt par la majorité absolue des membres du conseil régional s'opposerait en fait à la mise en œuvre de cette procédure. Rappelant la position du Sénat prévoyant la possibilité de dépôt de la " motion de défiance " par un tiers des membres du conseil régional, il a souligné la nécessité d'introduire une condition de quorum lors de l'examen de la motion en vue de garantir la solennité de la procédure. Il a ensuite relevé la situation paradoxale dans laquelle se trouverait un président tenu d'exécuter un budget qui lui aurait été imposé par une majorité hostile, dès lors que l'adoption de la motion n'entraînerait pas nécessairement sa démission.

Enfin, **M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat**, a rappelé que le Sénat ne s'était pas montré favorable au principe de publicité des séances de la commission permanente du conseil régional, dont le rôle était spécifique, ses décisions étant en tout état de cause publiques.

M. Jacques Larché, sénateur, vice-président, a rejoint les propos du rapporteur du Sénat, en soulignant que l'obligation de déclaration de politique générale imposée aux membres du conseil régional candidats à la présidence modifiait profondément les conditions de fonctionnement des conseils régionaux. Rappelant que l'obligation ainsi faite à un membre d'une assemblée locale d'être candidat pour pouvoir être élu président serait en rupture totale avec le régime traditionnel des collectivités territoriales, il a émis des doutes sur la portée de ces déclarations de politique générale.

Après un vote sur l'article 3 du texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture qui a abouti au partage des voix, **M. Gérard Gouzes, député, président, a constaté l'échec de la commission mixte paritaire.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION
DU PROJET DE LOI RELATIF A L'ENTREE
ET AU SEJOUR DES ETRANGERS EN FRANCE
ET AU DROIT D'ASILE**

Jeudi 12 février 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a tout d'abord constitué son bureau et désigné :

- **M. Jacques Larché, sénateur, président ;**
- **M. Christophe Caresche, député, vice-président ;**
- **MM. Paul Masson, sénateur, et Gérard Gouzes, député, rapporteurs, respectivement, pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

Soulignant l'ampleur des divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat, **M. Gérard Gouzes, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a indiqué que sur les quarante cinq articles adoptés par cette dernière en première lecture, vingt-sept, correspondant aux dispositions essentielles du projet de loi, avaient été supprimés par le Sénat.

En ce qui concerne les règles relatives au séjour des étrangers, le rapporteur pour l'Assemblée nationale a fait observer que le Sénat s'était opposé à la motivation de certaines décisions de refus de visas, à la mise en place de cartes de séjour " scientifique " et à l'élargissement des cas de délivrance de plein droit des cartes de séjour temporaire grâce à la création du titre " vie privée et familiale ",

ce dernier étant pourtant conforme à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Après avoir critiqué le maintien, par le Sénat, du certificat d'hébergement, **M. Gérard Gouzes, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a noté qu'il n'avait, en revanche, pas admis le rétablissement de la commission du séjour et refusé la suppression de la condition d'entrée régulière pour la délivrance de la carte de résident à certaines catégories d'étrangers. Enfin, il a relevé le rejet, par le Sénat, des modifications des règles applicables au regroupement familial, modifications qu'il a pourtant jugées conformes aux textes internationaux, à la Constitution ainsi qu'aux attentes des autorités morales.

Puis, après avoir fait observer que le Sénat n'avait pas admis que soient précisés le statut de l'asile constitutionnel, ainsi que la procédure d'asile territorial appliquée jusque là de manière discrétionnaire, **M. Gérard Gouzes, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a estimé que le Sénat avait rejeté sans nuance les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans ce domaine.

Il a également fait valoir que cinq articles adoptés par l'Assemblée nationale avaient été vidés de leur substance par le Sénat, qu'il s'agisse des dispositions relatives à la délivrance de titres de séjour aux ressortissants communautaires, du champ d'application des " immunités familiales " qui protègent certains étrangers contre l'incrimination d'aide au séjour irrégulier, de celles applicables à la rétention administrative et au droit des étrangers à des prestations non contributives. Sur ce dernier point, il a souligné que les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale étaient pourtant conformes aux exigences résultant de la jurisprudence communautaire.

Enfin, **M. Gérard Gouzes, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a fait observer que le Sénat n'avait adopté dans les mêmes termes que des dispositions mineures ou réalisant de simples coordinations.

En conclusion, le rapporteur pour l'Assemblée nationale a estimé, dans ces conditions, qu'il paraissait difficile d'aboutir à l'élaboration d'un texte commun.

Partageant ce point de vue, **M. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat**, a d'abord rejeté l'idée selon laquelle seule la démarche de l'Assemblée nationale, contrairement à celle du Sénat, bénéficierait du soutien des autorités morales.

Il a regretté l'approche très hexagonale des problèmes d'immigration qui, selon lui, caractérisait particulièrement la démarche de l'Assemblée nationale.

Le rapporteur pour le Sénat a ainsi fait observer que les dispositions relatives à l'asile territorial s'inscrivaient en dehors des normes internationales et européennes et qu'elles auraient pour effet de compliquer davantage encore le régime du droit d'asile. De même, il a considéré que le dispositif prévu pour la rétention administrative et le regroupement familial était difficilement conciliable avec une approche européenne de ces questions.

Dans ces conditions, **M. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat**, a fait valoir que le projet de loi rendrait plus difficile la recherche d'une coordination des Etats-membres de l'Union européenne, objectif de coordination renforcé par le Traité d'Amsterdam qui prévoyait à échéance de cinq ans la possibilité de confier le monopole de l'initiative sur les questions intéressant l'immigration à la Commission européenne.

Puis **M. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat**, faisant observer que ce projet de loi ne méritait pas d'être examiné dans l'urgence et la précipitation a indiqué que le Sénat ne pouvait admettre la remise en cause d'une loi qu'il venait d'adopter et dont les effets n'avaient pu être mesurés faute de mise en application.

Présentant les principales orientations retenues par le Sénat, **M. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat**, a notamment rappelé que celui-ci avait souhaité maintenir le certificat d'hébergement et supprimer des dispositions

de nature à rendre plus difficile la maîtrise des flux migratoires. Il a noté qu'un rapprochement entre les positions des deux assemblées s'était opéré sur quelques dispositions techniques ainsi que sur des dispositions sociales sur lesquelles la commission des affaires sociales du Sénat avait rendu un avis circonstancié.

Le rapporteur pour le Sénat, se déclarant opposé à la réduction de la faculté d'examen, par l'administration, de demandes de titres de séjour correspondant à des situations complexes, a fait valoir qu'une telle démarche irait à l'encontre du but poursuivi et de l'intérêt même des demandeurs. Il a noté que la circulaire du 24 juin 1997 attestait que des dispositions législatives n'étaient pas nécessaires pour procéder à la régularisation de certaines catégories d'étrangers.

Enfin, **M. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat**, considérant que les dispositions relatives au droit d'asile n'amélioreraient en rien le droit applicable, a considéré qu'elles aboutiraient, au contraire, à le rendre plus complexe et qu'elles seraient utilisées par des étrangers souhaitant se maintenir sans motif légitime sur le territoire.

M. Alain Vasselle, indiquant que la commission des affaires sociales du Sénat avait eu une approche technique du dispositif proposé par le projet de loi en matière sociale, a souligné que le Gouvernement n'avait pu apporter aucune réponse aux questions précises qui avaient été soulevées sur ces points devant le Sénat. Il a fait valoir le souci de simplification qui avait motivé les modifications adoptées par le Sénat dans ce domaine.

S'agissant du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés, il s'est inscrit en faux contre l'affirmation selon laquelle le Sénat aurait refusé, aux étrangers, le droit aux prestations non contributives. Il a indiqué que, dans un souci d'harmonisation, le Sénat avait tenu à aligner les conditions de versement de ces prestations sur les conditions en vigueur pour bénéficier du revenu minimum d'insertion.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souhaité appeler l'attention de l'Assemblée nationale sur certains amendements qu'il avait défendus devant le Sénat au nom du groupe socialiste.

M. Gérard Gouzes, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a fait valoir que le projet de loi permettrait de remédier à certaines situations individuelles inextricables au plan juridique, qui avaient été soulignées dans le dernier rapport du médiateur de la République.

S'agissant des dispositions sociales, le rapporteur pour l'Assemblée nationale a estimé qu'un rapprochement entre les positions de l'Assemblée nationale et du Sénat aurait été envisageable si ce dernier n'avait pas introduit dans le dispositif une condition de réciprocité qui aboutirait à la vider de sa portée.

Il a enfin relevé que le débat relatif à l'autorisation de la ratification du Traité d'Amsterdam permettrait à chacun de déterminer sa position au regard des nouvelles règles qui résulteraient de la mise en œuvre de ce texte international.

M. Jacques Larché, président, après avoir à son tour souligné que la caution des autorités morales n'était pas l'apanage de l'une ou l'autre assemblée, a rappelé que la discussion sur la ratification du Traité d'Amsterdam ne pourrait être abordée sans une révision constitutionnelle préalable, laquelle serait l'occasion d'un premier débat sur les innovations résultant de ce traité.

Après un vote sur le texte adopté par le Sénat en première lecture, qui a abouti au partage des voix, **M. Jacques Larché, président**, a constaté l'échec de la commission mixte paritaire.

COMMISSION D'ENQUETE SUR LA POLITIQUE ENERGETIQUE DE LA FRANCE

Mardi 10 février 1998 - Présidence de M. Jacques Valade, président. La commission d'enquête a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France (EDF).**

Après s'être réjoui que la création d'une commission d'enquête sur la politique énergétique de la France marque l'attachement du Sénat à une politique énergétique nationale, **M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France**, a déclaré qu'une loi " d'organisation du service public de l'électricité " serait prochainement soumise au Parlement afin de transposer dans le droit français la directive sur le " marché intérieur de l'électricité " adoptée en décembre 1996 par le Conseil des ministres de l'Union européenne et le Parlement européen. Puis, il a exposé les évolutions qu'a connu et que va connaître notre système électrique.

M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France, a tout d'abord rappelé que la pauvreté de la France en ressources énergétiques l'avait amenée à se doter d'une politique énergétique volontariste visant à assurer la fourniture d'énergie dans les meilleures conditions de coût, de qualité et de continuité afin de garantir son indépendance, la compétitivité des entreprises et le bien-être des particuliers. Il a précisé que la France, en créant Electricité de France en 1946, avait largement mis sur l'électricité dans la mesure où elle peut être produite à partir de toutes les sources d'énergie tout en permettant des arbitrages en faveur des solutions énergétiques les plus respectueuses de l'environnement.

M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France, a précisé que la nature particulière de l'acti-

tivité de production, d'acheminement et de distribution de l'électricité (ampleur des investissements d'infrastructures, impossibilité de dédoubler le réseau de transport et de stocker l'électricité...), qui en faisait un " monopole naturel ", avait justifié la création d'une entreprise nationale. Ce choix s'est d'ailleurs révélé judicieux, a-t-il ajouté, puisque EDF est aujourd'hui une entreprise industrielle de premier rang dans le monde, qui remplit sa mission de service public à la satisfaction de tous. Il a précisé à cet égard qu'avec ses 117.000 salariés, EDF réalisait le plus gros chiffre d'affaires mondial (plus de 190 milliards de francs) et était le premier exportateur européen d'électricité (60 à 70 milliards de kWh exportés sur une production totale de 450 milliards de kWh). Enfin, après avoir indiqué qu'EDF réalisait 36 milliards de francs d'investissements chaque année en France et s'inscrivait dans le mouvement d'internationalisation du secteur électrique en investissant à l'étranger, il a considéré qu'EDF était un capital de la nation.

Puis, le président d'EDF a démontré qu'en construisant en quelques années plus de 50 barrages, en organisant le transport de l'électricité, en fournissant cette électricité aux campagnes les plus reculées et en établissant un système de tarification équitable et compétitif, EDF avait rempli les missions qui lui étaient assignées. Il a ajouté qu'elle continuait à assurer sa mission de service public dans trois directions :

– au service de la collectivité nationale : il a ainsi indiqué que le programme nucléaire avait permis de porter le taux d'indépendance de la France de 20 % dans les années 1970 à plus de 50 % aujourd'hui et que l'électricité représentait 42 % de la consommation finale d'énergie ; puis il a précisé que depuis quinze ans, les prix avaient diminué de 30 % pour les particuliers et de 40 % pour les entreprises, et qu'ils allaient continuer à décroître d'environ 10 % au cours des trois prochaines années ; enfin, il a ajouté que la production d'électricité, essentiellement hydraulique et nucléaire, faisait de la France un pays respectueux de

l'environnement (l'émission de gaz à effet de serre par habitant est trois fois moins importante en France qu'aux Etats-Unis) et qu'EDF contribuait activement à la politique en faveur des énergies renouvelables (programme Eole 2005) et des économies d'énergie ;

– au service des collectivités territoriales et de l'aménagement du territoire : **M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France**, a évoqué à cet égard la gestion partagée de l'eau des retenues et des rivières et la pratique de la péréquation tarifaire qui permet aux habitants des départements d'outre-mer ou de la Corse de payer le même prix que leurs concitoyens ;

– au service de la solidarité : le président d'EDF a évoqué le maintien d'un service minimum d'énergies aux plus démunis, la contribution au Fonds pauvreté-précarité et l'action en faveur de l'emploi notamment à travers le soutien aux PME-PMI, l'encadrement de contrats emploi-solidarité (CES) ou la formation et l'apprentissage de jeunes en difficulté.

Puis **M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France**, a déclaré qu'EDF avait, depuis son arrivée à la tête de l'entreprise, parcouru beaucoup de chemin pour s'adapter à un environnement électrique mondial extrêmement évolutif, marqué par les privatisations, l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et la multiplication des projets de fusion. Il s'est ainsi réjoui de la stabilisation de l'environnement réglementaire dans lequel EDF aura à évoluer en Europe grâce à l'adoption de la directive sur le marché intérieur de l'électricité qui, a-t-il estimé, opère une synthèse entre l'ouverture maîtrisée du marché et la préservation du service public. Il a évoqué la relance du dialogue social et la nouvelle dynamique insufflée aux équipes de vente. Il a fait état du décollage du développement international avec 5 milliards de francs d'investissements engagés en 1996 contre 800 millions de francs dans les cinq années précédentes, et 4 milliards de francs d'investissements annuels envisagés jusqu'à la fin de 2000, en notant que les partenariats

noyés avec de nombreux pays d'Europe, d'Amérique latine ou d'Afrique avaient rapporté à EDF 500 millions de francs en 1997. Il s'est par ailleurs déclaré satisfait de la normalisation des relations fiscales et financières avec l'Etat en indiquant que la réforme comptable opérée par voie législative en octobre 1997 avait rendu EDF redevable de l'impôt sur les sociétés, ce qui avait l'avantage de substituer une charge prévisible à des prélèvements aléatoires. Enfin, il a indiqué qu'EDF avait enregistré un résultat brut de 7 milliards de francs en 1997, en dépit de températures relativement clémentes, et avait accordé aux usagers une diminution des tarifs de l'électricité compensée par une baisse des coûts. Il a cependant considéré qu'EDF devait compléter sa culture de l'offre par une culture de la demande au service des clients pour continuer à pouvoir se positionner favorablement sur les marchés émergents et à soutenir la concurrence étrangère.

Enfin, **M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France**, a esquissé les enjeux que devra relever EDF dans le contexte d'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence. Rappelant que le secrétariat d'Etat à l'industrie avait rédigé un Livre blanc sur la base duquel il allait engager une concertation avant le vote de la loi par le Parlement, il a indiqué que la directive fixait deux principes : la liberté de choix de leur fournisseur par les gros consommateurs, dits " clients éligibles " (soit plus de 30 % du chiffre d'affaires d'EDF en 2000) ; la mise en place d'un gestionnaire du réseau de transport afin de garantir l'équité de tarification du transport de l'électricité. Observant alors que le caractère intégré d'EDF (qui est à la fois producteur, transporteur et distributeur d'énergie) était un facteur de compétitivité et d'économies d'échelle et constituait un atout décisif de l'entreprise dans la compétition internationale dans la mesure où il lui permettait d'être à l'échelle des besoins mondiaux et de mener une véritable politique énergétique indépendante, il a fait part de sa crainte que la directive n'oblige EDF à devenir une entreprise à deux vitesses, traitant plus favo-

ablement les clients éligibles que les clients captifs. Il s'est montré personnellement attaché à la préservation de l'intégrité et de l'unité d'EDF et s'est réjoui que le Livre blanc n'ait pas, en désignant EDF comme gestionnaire unique du réseau de transport, choisi la voie du démembrement de l'entreprise. Il a assuré à cet égard qu'EDF se préparait à remplir son rôle de façon équitable et transparente.

Puis, **M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France**, a considéré que pour garantir l'unité et l'intégrité d'EDF, il convenait de respecter deux principes : la mise en place d'une tarification homogène qui traite équitablement tous les clients sans subventions croisées et quelle que soit leur situation au regard de la concurrence, et la juste répartition des charges d'intérêt général. A cet égard, il a observé que s'il était juste qu'EDF acquitte seule les charges qui correspondent au strict service public de la distribution (péréquation tarifaire, qualité identique pour tous, continuité du service...), il était également équitable que la charge de missions telles que la péréquation tarifaire dont bénéficient les départements d'outre-mer ou la Corse, les obligations d'achat d'électricité provenant des installations éoliennes ou la contribution au Pacte charbonnier - soit à peu près 6 milliards de francs -soit, in fine, répartie entre tous les consommateurs, qu'ils soient éligibles ou non.

Enfin, **M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France**, a appelé à un assouplissement du cadre juridique dans lequel évolue EDF, afin de lui permettre de relever les enjeux qui s'imposeront à elle. Il a ainsi souhaité un assouplissement du principe de spécialité qui empêche EDF de proposer des prestations et des services au-delà de la fourniture d'électricité, afin de la mettre en mesure de lutter à armes égales avec ses futurs concurrents en intervenant " en aval du compteur " (prestations chez le client) ou en développant des activités connexes à l'électricité, et cela naturellement sans nuire aux autres acteurs de la filière électrique. Il s'est par

ailleurs interrogé sur les conditions de mise en place d'équipements nouveaux en souhaitant qu'EDF ne soit pas pénalisée. Enfin, s'agissant du prix du transport, il a préconisé la mise en place d'une tarification en fonction des quantités distribuées et non de la distance parcourue (comme c'est le cas pour le timbre-poste).

M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France, a conclu en souhaitant que la représentation nationale légifère en conservant tout ce qui a fait la force d'EDF et en intégrant des éléments de dynamisme et de compétition.

M. Henri Revol, rapporteur, s'est alors demandé si les concurrents d'EDF ne seront pas tentés de produire de l'électricité au moindre coût, à partir du gaz par exemple, afin de conquérir des parts de marché. **M. Jacques Valade, président**, a observé que la Grande-Bretagne était plus soucieuse de l'intérêt des consommateurs, ce qui passe selon elle par une " hyper-privatisation ", que de la préservation de l'intégrité et de l'unité de leur opérateur électrique national.

M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France, a considéré qu'il fallait faire preuve de pragmatisme et que ce qui convenait pour certaines " commodités publiques " ne convenait pas nécessairement pour d'autres. Il a constaté à cet égard que la France continuait à exporter de l'électricité vers la Grande-Bretagne, ce qui tendrait à prouver que le système britannique n'est pas si performant que l'on veut le croire. Il a indiqué que les concurrents les plus sérieux d'EDF étaient les cogénérateurs et a considéré que l'incitation à la cogénération était aujourd'hui artificielle. Néanmoins, il s'est montré peu préoccupé par la concurrence de très gros cycles combinés dans la mesure où la France reste en situation de surproduction pour un volume estimé de 6 à 7.000 mégawatts et où le nucléaire demeure très compétitif. Enfin, le président d'EDF a estimé indispensable de maintenir l'option nucléaire ouverte en programmant suffisamment tôt le renouvellement du parc de centrales et en limitant au

strict nécessaire les autorisations de construction de moyens de production nouveaux par les concurrents d'EDF.

M. Hubert Durand-Chastel s'est ensuite réjoui de l'excellente réputation d'EDF à l'étranger. Il a néanmoins fait observer que l'électricité était une source d'énergie, certes commode, mais coûteuse, et qu'il convenait d'en limiter l'usage.

M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France, lui a répondu qu'EDF menait une politique active de promotion des économies d'énergie. Il a notamment évoqué les dispositifs de conseil dont bénéficient gratuitement 150.000 foyers, l'action menée par EDF pour améliorer l'isolation des HLM ou le travail accompli sur le terrain avec l'Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie (ADEME).

M. Michel Souplet a alors demandé au président d'EDF s'il envisageait de racheter des entreprises pour s'implanter sur les marchés étrangers et s'il pensait pouvoir maintenir longtemps le monopole d'EDF. Il s'est également enquis de l'incidence de la fermeture de Superphénix sur le programme à long terme d'EDF.

M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France, lui a indiqué qu'EDF était impliqué dans de nombreux rachats d'entreprises en partenariat avec des concurrents, notamment en Argentine, au Brésil, en Suisse, en Autriche, en Pologne ou en Chine. Il a toutefois précisé que ces opérations relevaient du long terme et non de la spéculation. S'agissant de Superphénix, il a considéré que le problème n'était pas celui de la production d'électricité, mais de l'avenir de la filière des surgénérateurs et du traitement des déchets radioactifs à vie longue que le redémarrage de Phénix était censé contribuer à résoudre. Enfin, il a estimé que le monopole d'EDF ne constituait pas un problème et que la loi de 1946 instituant le monopole avait été un facteur de puissance pour l'électricité française. Il a observé, à cet égard, que l'entre-

prise Electrabel appartenant au groupe Suez-Lyonnaise était un monopole privé.

Enfin, **M. Rémi Herment** s'est demandé si EDF pouvait s'écarter de la tutelle de l'Etat s'agissant de la gestion des déchets.

M. Edmond Alphandéry, président d'Electricité de France, lui a répondu qu'EDF n'était pas responsable du traitement des déchets même si elle y était éminemment intéressée.

Puis, la commission a procédé à l'**audition de M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie (UNIDEN)**.

M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie, a tout d'abord indiqué que l'UNIDEN réunissait 23 groupes des secteurs industriels les plus divers, qui représentent environ 70 % de la consommation énergétique industrielle en France. Constatant que l'énergie entrait pour 10 à 30 % dans les coûts de production, il a expliqué que l'UNIDEN était très attentive à l'évolution de la politique énergétique nationale. Il a en effet considéré que la capacité pour un pays d'offrir de l'énergie à des prix compétitifs était un atout majeur pour stimuler les investissements nouveaux et pour éviter les délocalisations. Puis, il a souligné que l'importance des coûts énergétiques avait justifié l'intérêt porté par les industries intensives en énergie dans l'utilisation rationnelle et efficace de l'énergie, dans le développement d'un haut niveau d'expertise pour mieux gérer les flux énergétiques et réduire les consommations spécifiques et dans la mise en place de dispositifs particuliers tels que l'interruptibilité, l'effacement saisonnier ou le secours, qui permettent à l'industriel d'adapter sa consommation pour réduire sa facture. Constatant que les progrès avaient été considérables depuis une cinquantaine d'années, il a indiqué que ces actions renforçaient l'optimisation énergétique et la sécurité des approvisionnements.

Puis, **M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie**, a considéré que la situation concurrentielle de la France se dégradait dans la mesure où les prix de l'électricité et du gaz naturel se situaient désormais dans la moyenne européenne, après avoir été les plus bas d'Europe en 1990. Il a, en outre, fait valoir que les prix de l'énergie pour les industriels européens étaient d'environ 30 % supérieurs à ceux des Etats-Unis. Enfin, il a observé que les taxes représentaient en France plus de 12 % du prix du gaz naturel et près de 20 % du prix des fiouls lourds, soit un niveau élevé par rapport à nos partenaires européens.

M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie, s'est alors demandé quel serait l'impact de la déréglementation sur la politique énergétique de la France. Il a considéré, en s'appuyant sur les conclusions du rapport Mandil, que la compétitivité devait constituer le pilier central de toute politique énergétique afin d'éviter la délocalisation des grands consommateurs industriels. Il a par ailleurs estimé que l'élargissement de l'offre énergétique et la concurrence accrue permis par la libéralisation des marchés de l'énergie assureraient la sécurité des approvisionnements. Il a enfin jugé que l'utilisation rationnelle de l'énergie contribuait au développement économique durable. Ces trois remarques l'ont amené à conclure que la situation de monopole national n'était plus adaptée aux contraintes de la compétition internationale et que le choix et la flexibilité des achats d'électricité et de gaz naturel s'imposaient pour faire de la France une zone compétitive capable d'attirer de nouveaux investissements industriels.

M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie, a ensuite exposé la position de l'UNIDEN en faveur d'une diversification de l'approvisionnement et d'un élargissement de l'offre énergétique. Il a estimé important de maintenir une diversité de choix, répondant aux besoins spécifiques des industriels et contribuant à la sécurité des

approvisionnement, en autorisant les industriels à faire appel aux charbons et aux produits pétroliers, dans le respect de l'environnement. Il s'est prononcé pour une concurrence loyale entre les énergies, contre toute politique mono-énergétique, et il a souhaité l'adaptation du parc nucléaire français pour faire face aux énergies alternatives qui seront développées par les concurrents de la France. Il a évoqué la possibilité de développer des centrales à cycle combiné au gaz pour diversifier le parc électrique français.

M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie, a ensuite analysé le contenu des directives européennes concernant les marchés de l'électricité et du gaz naturel. En matière de règlement des litiges, il a indiqué que ces directives prévoient que les Etats membres désignent une autorité compétente indépendante des parties, autorité qui, dans le cas français, devrait donc être indépendante de l'Etat. Ayant ajouté que les directives européennes prévoient également de mettre en place des mécanismes de régulation afin d'éviter tout abus de position dominante ou comportement de prédation, il a proposé que l'autorité de règlement des litiges soit également chargée de cette mission de régulation. Il a enfin suggéré que soit créée une seule autorité de régulation pour le gaz naturel et pour l'électricité, dotée de moyens comparables à ceux dévolus à l'autorité de régulation des télécommunications dans son secteur.

M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie, a estimé qu'en matière d'accès au réseau de transport, il convenait de fixer des prix reflétant le seul coût direct de cet accès, transparents et faisant l'objet d'une publication. S'agissant de l'électricité, il a souhaité que le législateur, qui sera appelé à transposer la directive en France, s'attache à promouvoir une réelle liberté d'établissement pour les producteurs indépendants. Enfin, s'agissant de la directive gaz, il a estimé que les contrats " take-or-pay " ne

devaient pas servir d'alibi pour s'opposer à une ouverture du marché et il s'est prononcé pour un aménagement de la directive relative au transit.

M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie, a également souhaité que la cogénération industrielle, réunissant les avantages d'une production simultanée de l'électricité et de la chaleur, puisse se développer en France. Si le gisement français était exploité, la cogénération pourrait représenter 2 % de la production électrique nationale.

M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie, a ensuite abordé les liens entre l'énergie, l'environnement et la fiscalité. Il a exhorté le Gouvernement à veiller à ce que les décisions prises en matière énergétique, relatives à la stabilisation des gaz à effet de serre, ne conduisent à une absence de choix énergétique, à des distorsions de concurrence et à un arrêt de la croissance économique. Il a estimé que l'industrie avait besoin d'instruments de marchés négociables qui permettent de faire participer l'industrie des pays émergents aux engagements internationaux relatifs à l'environnement.

En matière de fiscalité, il a déclaré que l'UNIDEN était fortement opposée à toute taxe renchérissant le coût de l'énergie tant que des mesures comparables ne seront pas prises par les partenaires commerciaux de la France, afin d'éviter des délocalisations, et il a préconisé de contribuer à la diminution des rejets par des engagements volontaires.

Enfin, **M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie**, a présenté ses conclusions. Il a indiqué que la politique énergétique devait s'attacher autant aux questions d'utilisation que de production d'énergie, chercher à renforcer la compétitivité de l'industrie, et promouvoir une diversification de l'approvisionnement dans les secteurs du gaz naturel et de l'électricité, secteurs pour lesquels les monopoles

devront évoluer vers plus de flexibilité. Il a enfin mis en garde contre une politique volontariste de renchérissement des coûts qui conduirait à des délocalisations préjudiciables à la croissance économique et à l'emploi.

M. Jacques Valade, président, évoquant la dérégulation, s'est interrogé sur une éventuelle tentation des industriels d'autoproduire leur électricité.

M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie, a admis que certains groupes pourraient choisir cette stratégie, revenant ainsi à la situation qui prévalait avant 1946, mais il a fait valoir que dans un contexte de diversification des sources d'énergie, il serait plus profitable de savoir bien acheter que de se consacrer, même partiellement, au métier de producteur d'électricité.

M. Henri Revol, rapporteur, s'est demandé sur quelle offre pourraient compter les consommateurs éligibles et s'est interrogé sur le devenir du prix de l'électricité en France, lorsque 30 % du marché serait constitué de consommateurs éligibles et de 70 % de consommateurs captifs, ces derniers étant les seuls à devoir supporter les charges liées aux contraintes du service public.

M. Jean-Sébastien Letourneur, président de l'Union des industries utilisatrices d'énergie, a indiqué que, d'ores et déjà, des appels d'offres avaient été lancés, en particulier par la Société Dow Chemical et par la Société Luxembourgeoise Arbed qui attend 17 réponses européennes et mondiales, car ce type de marché dépasse instantanément le cadre national. Il a ajouté que les producteurs d'électricité ne se lanceraient pas dans une guerre des prix et répondraient raisonnablement aux demandes en fonction de leurs possibilités : dans ce contexte, EDF, grâce au programme nucléaire, est très bien placée et ne perdra pas 30 % de sa clientèle au profit de sociétés telles que Tractebel ou autres.

Il a rappelé que les industriels devraient, dans le cadre de la dérégulation, veiller à ce que ne soient pas ins-

tituées des subventions par le biais des péages, et à ce que le réseau soit accessible à tous les producteurs, le transport d'électricité devant s'effectuer avec des coûts affichés, transparents et régulés.

En réponse à **M. Hubert Durand-Chastel**, **M. Jean-Sébastien Letourneur**, président de l'**Union des industries utilisatrices d'énergie**, a souligné la compétitivité des producteurs d'électricité anglais et espagnols qui ont su réaliser des économies d'effectifs et améliorer leurs achats de produits de base.

Il a ensuite évoqué, dans le domaine des permis négociables d'émission des gaz à effet de serre, la possibilité de mettre en place des accords, branche par branche (verre, acier, céramique, automobile...) au niveau mondial : pour chaque type d'industrie serait déterminé un niveau moyen d'émission de gaz et les entreprises qui se situeraient au-dessus de ce niveau devraient acheter des permis d'émission négociables. Répondant à **M. Jacques Valade**, président, il a précisé que le niveau moyen d'émission retenu devrait progresser dans des conditions acceptables pour l'ensemble de la profession et ajouté qu'une entreprise avait intérêt à investir pour diminuer durablement ses effets polluants plutôt qu'à être fréquemment contrainte d'acheter des crédits d'émission.

Enfin, la commission d'enquête a procédé à l'**audition M. Dominique Vignon**, président de Framatome.

S'associant à l'hommage rendu par **M. Dominique Vignon**, président de Framatome, à **M. Maurice Schumann**, **M. Jacques Valade**, président, a rappelé que ce dernier avait vivement souhaité la constitution de la commission d'enquête sur la politique énergétique de la France, qu'il n'avait pu y participer personnellement compte tenu de ses obligations, mais que son audition avait été prévue. Il a souligné la fidélité des sénateurs à la mémoire de celui qui avait été à l'origine de la filière nucléaire française.

M. Dominique Vignon, président de Framatome, a, dans un premier temps, évoqué le programme nucléaire français et ses possibilités d'exportations. Il a rappelé les caractéristiques du parc français des réacteurs à eau pressurisée :

- 58 réacteurs mis en service en vingt ans ;
- une puissance installée de 65.000 mégawatts ;
- une production correspondant à 77 % de l'électricité française ;
- un taux de disponibilité de 82,6 % ;
- une radioactivité des rejets liquides hors tritium inférieure de 0,5 % à la limite annuelle autorisée.

Dans ce contexte, Framatome est à la fois concepteur de la chaudière nucléaire, fabriquant des équipements nucléaires spécifiques et porteur de l'offre industrielle nucléaire française à l'exportation.

Analysant l'évolution des marchés étrangers, **M. Dominique Vignon, président de Framatome**, a indiqué que Framatome avait déjà exporté neuf tranches de centrales nucléaires de 1984 (Afrique du Sud) à 1996 (contrat Ling Ao en Chine), et souligné que ces marchés se caractérisaient par une augmentation des transferts de technologies.

Il a rappelé que la part de Framatome dans les prestations d'ingénierie et de fabrication s'amenuisait en France, souligné l'importance de l'implantation de Framatome aux Etats-Unis et indiqué que ses principaux concurrents étaient, dans un ordre décroissant :

- les groupes américains General Electric et Westinghouse ;
- le groupe helvético-suédois ABB et le groupe allemand Siemens, à la fois concurrent et partenaire ;
- les groupes japonais Mitsubishi, Hitachi et Toshiba ;
- des groupes coréens qui pourraient être des concurrents potentiels, sous licence ABB.

M. Dominique Vignon, président de Framatome, a ensuite évoqué l'avenir et le renouvellement du parc à partir de 2010-2015, indiquant que, compte tenu notamment des aspects environnementaux et de l'incompressibilité des émissions de gaz du secteur des transports, on ne pouvait choisir que l'option nucléaire, y compris pour une partie des besoins additionnels d'énergie : le réacteur européen à eau pressurisée (EPR), produit de la coopération franco-allemande, devrait alors être disponible pour le renouvellement des centrales, car son avant-projet détaillé serait achevé fin 1998.

Il a regretté que, d'ici 2010, les autres activités de Framatome, tant dans le domaine des services que dans celui du combustible, soient insuffisantes pour conserver le savoir-faire de l'ingénierie et l'outil industriel qui seraient indispensables lors du renouvellement.

Il a souligné la nécessité de réaliser, avant 2010, une tête de série du réacteur EPR, ce qui constituerait un signal fort de la poursuite de la politique énergétique et contribuerait au maintien du savoir-faire d'EDF et de Framatome, en collaboration avec Siemens : ce réacteur, d'une puissance de 1.500 mégawatts, coûterait environ 15 milliards de francs et produirait de l'électricité au prix de 17 à 18 centimes le kilowattheure.

M. Dominique Vignon, président de Framatome, s'est réjoui de l'affirmation par le Gouvernement de la continuité de la politique nucléaire, mais il a noté l'absence de prise de position explicite sur la politique de retraitement et le MOX, et a regretté la décision de fermeture de Superphénix qui supprime la possibilité d'économiser plusieurs milliards en brûlant les cœurs existants.

Il a rappelé son attachement à la mise en œuvre de la loi du 30 décembre 1991 et ajouté qu'il n'y avait pas de raison de différer l'engagement de deux ou trois laboratoires de recherche pour le stockage en profondeur des déchets radioactifs.

Il s'est inquiété, d'une part d'un projet d'interdiction de la zone contrôlée des centrales aux salariés n'ayant pas un contrat à durée indéterminée -ce qui risquait d'accroître le nomadisme nucléaire, nuirait à l'emploi local et majorerait les coûts d'exploitation- et, d'autre part, du risque de la prise en compte des temps d'attente et d'habillage pour le calcul de la durée de travail effective, dans le cadre de la loi sur la réduction de cette durée à 35 heures.

Enfin, il a jugé excessive la critique récurrente de non transparence formulée actuellement et rappelé que le programme nucléaire avait été réalisé dans un contexte de consensus politique. Il a rappelé que tous les engagements de programme faisaient l'objet d'une décision des pouvoirs publics et que la construction et l'exploitation des centrales étaient placées sous contrôle administratif, notamment celui de la Direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN) -qui dépend de deux ministères de tutelle, celui de l'industrie et celui de l'environnement- et que ce système garantissait l'indépendance du " contrôleur-contrôlé ".

Il a suggéré d'améliorer la transparence du secteur nucléaire en ouvrant certains comités -tels que les groupes permanents «réacteur» et «usine» de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN)- à des experts indépendants, et fait valoir qu'en aucun cas l'État ne devait renoncer à son devoir essentiel : protéger la sûreté des citoyens.

En réponse à **M. Jacques Valade, président, M. Dominique Vignon, président de Framatome**, a précisé que, depuis 1990, le capital de Framatome était constitué de 51 % de fonds publics et de 49 % de fonds privés -dont 44 % étaient détenus par Alcatel Alsthom et 5 % par le personnel de Framatome-.

En réponse à **M. Henri Revol, rapporteur**, il a souligné l'intérêt d'une approche scientifique du stockage, en profondeur ou en subsurface, de déchets radioactifs et la nécessité de mener, en laboratoires souterrains, des expé-

riences sur la stabilité des couches géologiques profondes afin de recueillir plusieurs avis d'experts.

M. Henri Revol, rapporteur, a évoqué les problèmes que posaient les rapports avec Siemens, à la fois concurrent sévère pour Framatome et partenaire pour la réalisation de l'EPR.

M. Dominique Vignon, président de Framatome, a admis que l'accord initial passé avec Siemens supposait un resserrement progressif des liens et un élargissement de la coopération dans le domaine des services et du combustible. Il a souligné que l'intention exprimée par Siemens de fonder avec la société britannique British Nuclear Fuel Limited (BNFL) une co-entreprise intégrant ses activités nucléaires posait des problèmes, notamment celui du contrôle de cette future co-entreprise et qu'il convenait de savoir s'il serait exercé par Siemens ou BNFL.

M. Dominique Vignon, président de Framatome, a ensuite apporté quelques précisions à **M. Rémi Herment** et à **Mme Anne Heinis** sur le degré de réversibilité des déchets radioactifs.

**COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE
D'EXAMINER LE DEVENIR DES GRANDS
PROJETS D'INFRASTRUCTURES TERRESTRES
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Jeudi 12 février 1998 - Présidence de M. Jacques Bellanger, vice-président. - La commission d'enquête a procédé à l'audition de **M. Philippe Rouvillois, ancien président de la SNCF.**

A titre liminaire, **M. Philippe Rouvillois** a rappelé qu'en outre de ses fonctions à la SNCF entre 1983 et 1988, il avait eu à connaître des questions d'infrastructures ferroviaires dans le cadre de la mission que lui avaient confiée, en 1995, M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, et Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'état aux transports, sur les perspectives en matière de création de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse.

En réponse aux questions de **M. Gérard Larcher, rapporteur, M. Philippe Rouvillois** a rappelé brièvement le contexte dans lequel avait été élaboré son rapport qui se présente comme un réexamen critique du schéma directeur national des lignes à grande vitesse. Il a indiqué que ce schéma, publié en 1992, s'il revêtait le caractère d'un document d'orientation avait eu, néanmoins, des implications pratiques dans la mesure où sur son fondement, avaient pu être lancées des études concernant de nombreuses lignes nouvelles nécessitant à terme des décisions gouvernementales. Il a souligné que la remise en cause des projets inscrits au schéma directeur résultait moins d'une augmentation de leurs coûts de réalisation que de la forte révision à la baisse des recettes attendues des lignes nouvelles à l'étude.

Cette diminution de la rentabilité des infrastructures envisagées, de l'ordre de 30 à 50 % en moyenne, s'expli-

quait notamment par l'impossibilité d'envisager, en raison d'une concurrence aérienne plus vive, une augmentation substantielle des tarifs sur les lignes nouvelles et par une évolution du trafic inférieure à celle qui était attendue lors de l'élaboration du schéma directeur. Il a noté que les conclusions de son rapport rejoignaient sur ce point celles de l'étude confiée à l'inspection générale des finances et au conseil général des ponts et chaussées sur le projet de TGV-Est européen.

Prenant l'exemple du TGV-Est et du TGV Rhin Rhône, il a relevé que les projets envisagés ne présentaient pas une rentabilité suffisante pour être financés par la seule contribution de l'exploitant et ne pouvaient être réalisés sans un apport important de fonds publics.

Soulignant la nécessité, pour les infrastructures ferroviaires, de favoriser, à l'avenir, le transport de marchandises en raison, tant des exigences environnementales que de la saturation des axes routiers, il a observé, pour le regretter, que les modalités de calcul de la rentabilité des lignes nouvelles ne prennent pas en compte les possibilités d'augmentation de trafic dues au fret. A ce titre, il a indiqué que la liaison Lyon-Turin, dont la réalisation nécessitera des investissements coûteux, ne lui semblait légitime que si elle permettait à la fois un trafic voyageurs et un trafic marchandises.

Rappelant que la France, à la différence des autres pays européens, consacrait ses infrastructures ferroviaires nouvelles au seul transport de voyageurs, il a indiqué que plusieurs solutions techniques existaient pour favoriser un usage mixte des équipements et qu'elles devaient être étudiées. Il a souligné l'intérêt, en la matière, des perspectives ouvertes par le transport combiné et les autoroutes ferroviaires puis il a évoqué la possibilité de lignes à grande vitesse, conçues également pour le trafic de marchandises, à l'image de celles exploitées en Allemagne et en Espagne.

En réponse à une question de **M. Jacques Bellanger, vice-président, M. Philippe Rouvillois**, s'appuyant sur les exemples suisse et allemand, a déclaré que la construction d'autoroutes ferroviaires n'impliquait pas, dans tous les cas, la réalisation d'infrastructures routières importantes, comme celles qui sont nécessaires au fonctionnement de la navette sous la Manche.

Interrogé par **M. Gérard Larcher, rapporteur**, il a considéré que la séparation des responsabilités entre l'exploitation du réseau ferré et la gestion des infrastructures opérée par la loi du 13 février 1997 était de nature à préparer la SNCF à affronter le développement de la concurrence lié à la libéralisation de l'accès aux réseaux nationaux imposée progressivement par l'Union européenne.

Notant que cette séparation n'avait pas en elle-même d'effet sur les équilibres financiers, il a souligné néanmoins qu'elle créait les conditions incitant l'exploitant à améliorer sa rentabilité en diminuant ses coûts, afin d'offrir des péages aussi attractifs que ses concurrents potentiels.

Il a souligné la rapidité avec laquelle les corridors de fret européens avaient été mis en place. Puis, il a noté que l'existence d'un compte de résultat équilibré pourrait contribuer à l'amélioration de l'efficacité de l'entreprise. Il a enfin relevé que tous les investissements ferroviaires effectués dans les pays européens au cours des dernières années avaient nécessité des concours publics importants.

Interrogé par **Mme Jeanine Bardou** sur la possibilité pour la France de recourir à la technique du train pendulaire, il a estimé qu'il s'agissait d'une solution intéressante permettant d'améliorer la qualité de certaines liaisons au moindre coût.

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES
ET TECHNOLOGIQUES (OPECST)**

Jeudi 12 février 1998 - Présidence de M. Jean-Yves Le Déaut, député, président. M. Jean-Yves Le Déaut, député, président, a tout d'abord indiqué qu'il avait reçu, de M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du plan du Sénat, **une demande de saisine émanant de cette commission sur le thème " la politique spatiale française : bilan et perspectives ".**

Après un débat entre **MM. Pierre Laffitte, sénateur, Christian Bataille, député, Yves Cochet, député, Henri Revol, sénateur, vice-président et Jean-Yves Le Déaut, député, président,** a été désigné, à l'unanimité des présents, **comme rapporteur et chargé d'établir une étude de faisabilité d'un programme d'étude** sur le thème proposé. **M. Henri Revol, sénateur, vice-président.**

M. Henri Revol, sénateur, vice-président, a indiqué qu'il serait en mesure de présenter l'étude de faisabilité à l'office au mois d'avril 1998.

M. Jean-Yves Le Déaut, député, président, a ensuite indiqué que le président de l'Assemblée nationale lui avait adressé une demande de saisine, émanant du Bureau de cette assemblée, sur le thème **" les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement "**.

Au terme d'une discussion dont **M. Jean-Yves Le Déaut, député, président,** s'est plu à saluer la qualité, entre **MM. Yves Cochet, député, Philippe Richert, sénateur, Pierre Laffitte, sénateur, Mme Michèle**

Rivasi, député, MM. Christian Bataille, député, Marcel Deneux, sénateur, Christian Cuvilliez, député et Jean-Yves Le Déaut, député, président, ont été désignés, à l'unanimité des présents, comme rapporteurs et chargés d'établir une étude de faisabilité d'un programme d'étude sur le thème proposé : Mme Michèle Rivasi, député et M. Philippe Richert, sénateur.

M. Jean-Yves Le Déaut, député, président, a alors rappelé qu'aux termes de l'article 21 de la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation, et au diagnostic prénatal, ladite loi devrait " faire l'objet, après évaluation de son application par l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, d'un nouvel examen par le Parlement dans un délai maximum de cinq ans après son entrée en vigueur ".

Il a fait valoir que le moment était venu, si l'on voulait que le calendrier fût respecté, d'engager cette évaluation.

Après une discussion entre MM. Franck Sérusclat, sénateur, Louis Boyer, sénateur, Alain Claeys, député, Christian Bataille, député, Pierre Laffitte, sénateur, Mme Michèle Rivasi, député, M. Henri Revol, sénateur, vice-président et M. Jean-Yves Le Déaut, député, président, ont été désignés, au scrutin secret et à la majorité des suffrages exprimés, comme rapporteurs sur la saisine prévue : M. Claude Huriet, sénateur et M. Alain Claeys, député.

La délégation pour l'office a alors désigné, à l'unanimité des présents, **M. Marcel Deneux, sénateur, et M. Claude Birraux, député, comme représentants de l'office à la conférence interparlementaire sur le programme " Eurêka " qui se tiendra à Lisbonne (Portugal) du 1^{er} au 3 juin 1998.**

M. Jean-Yves Le Déaut, député, président, a alors présenté les modalités de préparation et de publica-

tion des notes d'information rapide susceptibles d'être diffusées par l'office aux parlementaires, conformément à l'autorisation de principe accordée par le Bureau de chacune des deux Assemblées.

Il a indiqué que ces lettres seraient cosignées par le président et par le vice-président de l'office, qui en assumeraient la responsabilité éditoriale et politique, mais que les membres de l'office qui le souhaiteraient pourraient être associés à leur rédaction.

Au terme d'une discussion entre **MM. Yves Cochet et Christian Bataille, députés, et M. Jean-Yves Le Déaut, député, président**, il a été décidé que la première de ces notes d'information rapide serait consacrée au thème de la cryptologie.

M. Jean-Yves Le Déaut, député, président, a alors présenté un point de situation sur la **recomposition du conseil scientifique de l'office**.

Des suggestions ont été émises sur ce sujet par **M. Yves Cochet et Mme Michèle Rivasi, députés**.

Pour finir, **M. Jean-Yves Le Déaut, député, président**, a présenté l'état de préparation de la conférence de citoyens organisée par l'office sur le sujet "**l'utilisation des organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture et l'alimentation**".

Il a annoncé que le comité de pilotage de la conférence était composé de sept personnalités, soit trois sociologues et quatre experts sur les organismes génétiquement modifiés. Il a indiqué que le comité s'était mis au travail.

Il a esquissé le calendrier prévisionnel des travaux, qui comprendront une phase de formation de base, durant deux fins de semaine, suivie de la conférence publique proprement dite qui aura lieu lors d'une troisième fin de semaine, selon toute vraisemblance au mois de juin 1998.

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Mardi 10 février 1998 - Présidence de M. Augustin Bonrepaux, député, président. - L'office a tout d'abord examiné, sur le rapport de **M. Philippe Marini, sénateur**, l'étude relative aux **actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France**.

Après avoir brièvement rappelé la procédure applicable au fonctionnement de l'office, **le président Augustin Bonrepaux** a rappelé que l'étude, diligentée à la suite d'une saisine du Bureau du Sénat, avait donné lieu à un rapport réalisé par le Commissariat général du plan, conformément à la décision prise par l'office le 19 février 1997.

Présentant les principaux développements de ce rapport, **M. Philippe Marini, sénateur, rapporteur**, a tout d'abord évoqué la situation du secteur maritime dans la concurrence internationale. Il a ensuite résumé les appréciations du Commissariat général du plan sur le niveau de l'intervention publique ainsi que sur l'efficacité et la cohérence des politiques publiques. Il a également fait état des perspectives ouvertes par le rapport avant de proposer ses propres conclusions tendant à la publication de l'étude du Commissariat général du plan et estimant souhaitable l'ouverture d'un débat d'orientation au Parlement sur l'avenir de la politique maritime de la France.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Didier Migaud, député, a reconnu l'intérêt du travail effectué par le Commissariat général du plan et estimé naturel qu'il soit rendu public afin de nourrir le débat au Parlement. Il a évoqué la mission actuellement conduite par la commission des finances de l'Assemblée

nationale sur l'application de la loi Pons, dont le rapport du Commissariat général du plan fait également état.

M. Laurent Dominati, député, soulignant que l'étude relative à la politique maritime et littorale de la France constituait la première question mise à l'ordre du jour de l'office, a salué l'intérêt de la synthèse élaborée par M. Philippe Marini et estimé opportun que le rapport du Commissariat général du plan lui-même soit publié dans son intégralité, dans la mesure où il comportait des éléments de comparaison internationale susceptibles d'enrichir le débat parlementaire, notamment budgétaire.

M. Christian Poncelet, sénateur, premier vice-président, s'est étonné de ce que la commission des finances de l'Assemblée nationale conduise actuellement une étude sur la loi Pons qui risque de faire double emploi avec le travail mené, pour un coût non négligeable, par le Commissariat général du plan.

M. Philippe Marini, sénateur, rapporteur, a souligné à son tour l'intérêt des informations contenues dans les études sectorielles incluses dans le rapport du Commissariat général du plan et souhaité, en conséquence, sa publication.

M. Didier Migaud, député, s'est étonné des remarques formulées par M. Christian Poncelet et a rappelé que l'objet de la mission qu'il menait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale n'était pas de même nature que l'évaluation plus large effectuée par le Commissariat général du plan.

Le président Augustin Bonrepaux a rappelé qu'il convenait de distinguer l'adoption du rapport de M. Philippe Marini de sa publication qui relève de la seule décision de l'auteur de la saisine, c'est-à-dire, en l'occurrence, le Bureau du Sénat.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, a estimé qu'il était néanmoins nécessaire de faire connaître au Bureau du Sénat la position unanime des membres de l'office souhaitant la publication du rapport.

M. Didier Migaud, député, a estimé qu'il revenait à l'office de se prononcer sur la publication du rapport du Commissariat général du plan et non sur l'adoption du rapport de M. Philippe Marini.

M. Edmond Hervé, député, tout en saluant la qualité du rapport de M. Philippe Marini, s'est déclaré en désaccord fondamental avec certaines de ses affirmations.

Le rapporteur a souligné qu'il s'était attaché à résumer les travaux du Commissariat général du plan en limitant son apport personnel à de simples conclusions tendant à la publication du rapport et à l'organisation d'un débat parlementaire. Il a indiqué que les affirmations contestées par M. Edmond Hervé, qui se trouvent dans le rapport du Commissariat général du plan, reposaient sur une appréciation des situations de fait et non pas sur un présupposé idéologique.

M. Didier Migaud, député, a fait observer qu'il n'était pas très cohérent d'amener l'office à se prononcer par un vote sur le rapport de M. Philippe Marini alors que, par ailleurs, on veut en faire le support d'un débat parlementaire ultérieur. Il s'est étonné de ce que les textes en vigueur réservent à l'auteur de la saisine le soin de décider de la publication, estimant qu'une telle décision devait revenir tout naturellement à l'office lui-même.

Rappelant la lettre et l'esprit du règlement intérieur de l'office, **M. Arthur Paecht, député**, a considéré que ce règlement donnait au rapporteur la mission, non seulement de présenter une synthèse des documents, mais de présenter également des propositions sur lesquelles un vote devait avoir lieu.

Répondant au **président Augustin Bonrepaux** qui s'interrogeait sur les dispositions du règlement intérieur faisant obligation à l'office de procéder à un vote, **M. Laurent Dominati, député**, et **M. Christian Poncelet, premier vice-président**, se sont référés à l'article 15 du règlement intérieur qui mentionne expressément " l'adoption du rapport ".

M. Laurent Dominati, député, faisant état de sa qualité de rapporteur, avec M. Michel Charasse, du projet de règlement intérieur, a attesté que ce règlement, inspiré de celui de l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, ne précisait pas explicitement que l'office votait sur les rapports qui lui étaient présentés, parce que, à l'époque de l'élaboration du règlement intérieur, l'existence d'un tel vote paraissait aller de soi, comme d'ailleurs dans toutes les procédures suivies devant les commissions parlementaires.

M. Didier Migaud, député, souhaitant que l'office accomplisse effectivement un travail utile, a souligné qu'il n'était pas possible aux membres de l'office appartenant à la majorité de l'Assemblée nationale de voter les termes d'un rapport qui contiendrait des affirmations contraires à leur pensée. Il a estimé que si tel était le cas, l'office parviendrait rapidement à un fonctionnement analogue à celui des commissions mixtes paritaires et donc prendrait le risque d'un blocage institutionnel.

M. Philippe Marini, sénateur, rapporteur, après avoir indiqué qu'il avait vérifié la conformité du travail effectué par le Commissariat général du plan à la lettre de mission qui avait été adressée à cet organisme par le président de l'office, a rappelé qu'il s'en était tenu à présenter des conclusions minimalistes, afin de dégager les bases d'un consensus qui lui paraissait seul conforme à l'esprit d'un office parlementaire d'évaluation.

M. Hilaire Flandre, sénateur, a estimé que l'office était bien en droit de se prononcer sur les conclusions de son rapporteur.

M. Edmond Hervé, député, a suggéré, comme seule voie permettant d'atteindre l'unanimité, que l'office se contente de prendre acte du rapport de M. Philippe Marini et de déclarer qu'il en souhaite la publication.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, rappelant que les dispositions du règlement intérieur avaient été adoptées à l'unanimité, a déclaré que ce règle-

ment faisait obligation à l'office de voter sur les conclusions nécessairement établies par le rapporteur, et que tel sera le cas lorsque M. Edmond Hervé présentera son rapport sur la CNRACL. Il a considéré que si le rapporteur ne présentait pas de conclusions propres, sa mission, voire son existence même, ne se justifiait pas.

Le président Augustin Bonrepaux a jugé que le seul vote raisonnablement envisageable portait sur la publication du rapport, pour laquelle se manifestait une unanimité.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, a rappelé que seul le Bureau du Sénat, auteur de la saisine, avait compétence pour décider de la publication, et que toute autre interprétation n'était pas conforme au règlement intérieur.

M. Didier Migaud, député, a relevé qu'il apparaissait à l'expérience impossible de transposer à cet office les dispositions applicables à l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, appelé à traiter généralement de sujets politiquement beaucoup moins sensibles. Il a craint que, si l'office s'engageait dans la voie du vote sur le rapport de M. Philippe Marini, l'expérience ne tourne court rapidement.

Au **président Augustin Bonrepaux** qui se demandait selon quelle méthode l'office pourrait être amené à se prononcer sur un rapport présenté par un bureau d'études privé, tel que celui qui pourrait être chargé de l'évaluation de l'aide publique au cinéma français, **M. Laurent Dominati, député**, et **M. Christian Poncelet, premier vice-président**, ont fait valoir que le rôle du rapporteur, qui est un élu, consistait dans ce cas à interpréter les résultats de l'étude.

M. Arthur Paecht, député, considérant à son tour que la désignation d'un rapporteur répondait au souci de l'office de se prononcer sur des propositions politiques, a suggéré qu'en cas de désaccord, des modifications puissent être apportées à leur contenu.

Le président Augustin Bonrepaux, constatant un accord unanime sur la publication du rapport du Commissariat général du plan, a proposé d'en rester là.

M. Laurent Dominati, député, tout en reconnaissant le risque de blocage inhérent à un fonctionnement trop politique, a considéré que le vote qui devait intervenir pourrait n'avoir comme signification que celle d'un constat de réalisation d'un travail demandé par l'Office, en dehors de toute prise de position sur le fond des analyses présentées.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, a estimé que rien ne s'opposait à ce que des observations émanant des délégations ou des groupes politiques fussent annexées au rapport sur lequel un vote devait avoir lieu.

M. Didier Migaud, député, a réitéré son opposition au principe d'un vote sur le rapport de M. Philippe Marini, souhaitant en revanche que l'office émette un avis favorable à la publication de ce rapport.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, a fait valoir que la notion d'évaluation impliquait l'élaboration par le rapporteur d'un projet de rapport sur lequel l'office devait se prononcer après d'éventuelles modifications.

Mme Nicole Bricq et M. Didier Migaud, députés, ont demandé que dans ce cas le vote soit reporté.

Le président Augustin Bonrepaux a suggéré à l'office de s'en tenir à un avis sur la publication du rapport.

M. Arthur Paecht, député, s'est interrogé sur la portée réelle d'une telle proposition dans la mesure où l'auteur de la saisine est seul compétent pour décider de la publication.

Après les interventions de **MM. Laurent Dominati, député, Christian Poncelet, premier vice-président, et Didier Migaud, député**, l'office a émis un avis favorable à la publication des rapports faits par

M. Philippe Marini et par le Commissariat général du plan qui seront transmis au Bureau du Sénat.

L'office a procédé ensuite, sur le **rapport de M. Jean Cluzel**, à la **désignation de l'organisme chargé de réaliser l'étude relative à l'efficacité des aides publiques en faveur du cinéma français.**

Après que le rapporteur eut énuméré les principales caractéristiques des offres des bureaux d'études qui avaient répondu à l'appel d'offre lancé conformément à la réglementation relative aux marchés publics, et après les interventions de **Mme Nicole Bricq** et de **M. Didier Migaud, députés**, l'office a retenu, sur la proposition du rapporteur, la candidature de la société BIPE-Conseil qui devra déposer son rapport auprès de l'office avant le 31 mai prochain.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
COMMISSION D'ENQUÊTE ET MISSION
D'INFORMATION POUR LA PÉRIODE
DU 16 AU 28 FÉVRIER 1998**

Commission des Affaires culturelles

Mardi 17 février 1998

à 16 heures

Salle n° 245

- Examen du rapport de M. François Lesein en vue de la nouvelle lecture de la proposition de loi n° 680 (AN) modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (sous réserve de son adoption en nouvelle lecture et de sa transmission par l'Assemblée nationale).

- Nomination d'un rapporteur sur les propositions de loi :

. n° 245 (1997-1998) de M. Robert Pagès et plusieurs de ses collègues, relative à la conservation des noms de rues qui évoquent la Résistance au nazisme ;

. n° 260 (1997-1998) de M. Nicolas About, tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire.

Groupe de travail sur la communication audiovisuelle

Mercredi 25 février 1998

à 9 heures 30

Salle n° 245

- Audition de M. Francis Brun-Buisson, chef du service juridique et technique de l'information et de la communication, sur les initiatives de l'Union européenne et le régime juridique de la communication audiovisuelle.

- Audition de M. Jacques Peskine, délégué général de l'Union syndicale de la production audiovisuelle, sur les relations entre producteurs et diffuseurs et le marché des programmes.

- Audition de M. Frédéric Jenny, vice-président du Conseil de la concurrence, sur la concurrence dans le secteur de la communication audiovisuelle.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mission d'information chargée d'étudier l'avenir de la politique agricole commune

Mardi 24 février 1998

Salle n° 263

à 16 heures :

- Audition de M. Guy Paillotin, Président de l'Institut national de recherche agronomique.

à 17 heures :

- Audition de M. Jean-Claude Trunel, Directeur des produits agro-alimentaires du Centre français du commerce extérieur.

à 18 heures :

- Audition de M. Philippe Chalmin, Directeur de la collection Cyclope (ed. Economica).

Mercredi 25 février 1998

Salle n° 263

à 15 heures :

Audition de M. Yves Montécot, Président du Syndicat national des industries de nutrition animale.

à 16 heures :

- Audition de M. Marc Bué, Président de la Confédération nationale de la mutualité.

à 17 heures :

- Audition de M. Jean-Michel Lemétayer, Président de la Fédération nationale des producteurs de lait.

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées**

Mercredi 25 février 1998

Salle n° 216

à 10 heures :

- Désignation de rapporteurs sur les projets de loi :

. n° 288 (1997-1998) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République libanaise, sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres) ;

. n° 289 (1997-1998) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Etat du Qatar sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble une annexe).

- Examen du rapport de M. Hubert Durand-Chastel, 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.

- Examen du rapport de M. Michel Alloncle, sur le projet de loi n° 231 (1997-1998) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Inde sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

- Examen du rapport de M. André Rouvière sur le projet de loi n° 258 (1997-1998) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française

et le Gouvernement de la République de Cuba sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un protocole).

- Examen du rapport de M. Pierre Biarnès, sur le projet de loi n° 289 (AN, 11e législature), sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission, autorisant l'approbation de l'accord international de 1995 sur le caoutchouc naturel (ensemble 3 annexes).

à 16 heures 30 :

- Audition de M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat chargé de la coopération.

Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation

Jeudi 26 février 1998

Salle de la Commission

à 10 heures :

- Audition de M. Paul Girod, représentant l'assemblée des présidents de conseils généraux, sur la réforme de la taxe professionnelle.

à 11 heures :

- Audition de M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

- Nomination de rapporteurs sur :

- . le projet de loi n° 233 (1997-1998) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole) ;
- . la proposition de loi n° 154 (1997-1998), présentée par M. Pierre Lefebvre et plusieurs de ses collègues, tendant à assurer le remboursement de la TVA payée par le personnel des Houillères nationales pour le combustible qui lui est attribué ;
- . la proposition de loi n° 239 (1997-1998), présentée par M. Edouard Le Jeune, visant à exonérer de la taxe d'habitation les chômeurs de longue durée non imposables.

Commission d'enquête sur la politique énergétique de la France

Mardi 24 février 1998

Salle n° 216

à 16 heures :

- Audition de M. Pierre Daurès, Directeur Général d'Électricité de France (EDF).

à 17 heures :

- Audition de M. Paul-Louis Girardot, Administrateur Directeur Général de la Compagnie Générale des Eaux (CGE).

à 18 heures :

- Audition de M. Josy Moinet, Président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).