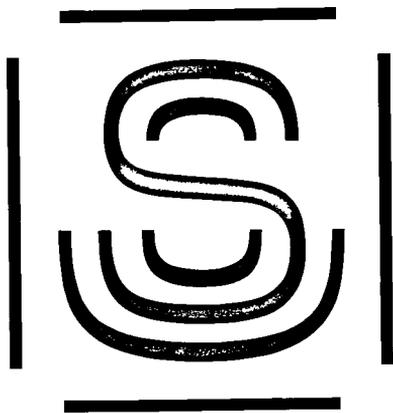


LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 29 - SAMEDI 6 JUIN 1998

SESSION ORDINAIRE 1997-1998



SOMMAIRE

Affaires culturelles	4499
Affaires économiques	4509
Affaires étrangères	4525
Affaires sociales	4539
Finances	4553
Lois	4591
Commission mixte paritaire	4619
Délégation du Sénat pour la planification	4625
Programme de travail pour la semaine du 8 au 13 juin 1998	4629

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires culturelles	
• <i>Affaires sociales - Lutte contre les exclusions (Pjl n° 445)</i>	
- Examen du rapport pour avis	4499
 Affaires économiques	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	4514
• <i>Union européenne - Agriculture - Avenir de la politique agricole commune</i>	
- Examen du rapport d'information	4509
• <i>Affaires sociales - Lutte contre les exclusions (Pjl n° 445)</i>	
- Examen du rapport pour avis	4514
 Affaires étrangères	
• <i>Nomination de rapporteur</i>	4525
• <i>Union européenne - Traité d'Amsterdam</i>	
- Audition de M. Jean-Marie Guéhenno, Conseiller-maître à la Cour des Comptes, président du Conseil d'administration de l'IHEDN, sur les dispositions du traité relatives à la défense européenne	4525
- Audition de M. Ronny Abraham, membre du Conseil d'Etat, sur les dispositions du traité relatives aux libertés publiques et aux droits fondamentaux	4530

	Pages
- Audition de M. Dominique Moisi, directeur adjoint de l'IFRI, rédacteur en chef de la revue "Politique étrangère", sur les perspectives de l'Union européenne	4733
• <i>Convention - Application - Elimination des mines antipersonnel (Ppl n° 410)</i>	
- Examen des amendements.....	4536

Affaires sociales

• <i>Audition de M. Michael Friedman, directeur général de la Food and Drug Administration (FDA)</i>	4539
--	------

Finances

• <i>Audition de M. Martin Bouygues, président du groupe Bouygues</i>	4553
• <i>Affaires sociales - Lutte contre les exclusions (Pjl n° 445)</i>	
- Examen du rapport pour avis	4564-4584
• <i>Economie et finances - Perspectives économiques et budgétaires pour 1999</i>	
- Audition de M. Jean-Paul Betbèze, directeur des études économiques et financières du Crédit Lyonnais, de M. Michel Didier, directeur général de Rexecode, et de M. Philippe Sigogne, directeur du département analyses et prévisions de l'OFCE.....	4575

Lois

• <i>Justice - Alternatives aux poursuites et renforcement de l'efficacité de la procédure pénale (Pjl n° 434) et délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef (Ppl n° 270)</i>	
- Examen du rapport.....	4591
• <i>Affaires sociales - Lutte contre les exclusions (Pjl n° 445)</i>	

	Pages
- Examen du rapport pour avis	4599-4614
• <i>Sécurité civile - Polices municipales (Pjl n° 414)</i>	
- Examen des amendements.....	4606
 Commission mixte paritaire	
• <i>Commission consultative du secret de la défense nationale.....</i>	4619
 Délégation du Sénat pour la planification	
• <i>Audition de M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan .</i>	4625
 Programme de travail des commissions, groupes d'étude et de travail et offices pour la semaine du 8 au 13 juin 1998	
	4629

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 3 juin 1998 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - La commission a examiné le **rapport pour avis de M. Philippe Richert sur les dispositions du chapitre V du Titre II du projet de loi n° 445 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, d'orientation relatif à la **lutte contre les exclusions**.

En introduction, **M. Philippe Richert, rapporteur pour avis**, a indiqué que le projet de loi, dont près des deux tiers des dispositions étaient consacrés au droit à l'emploi et au logement, comportait un chapitre relatif au droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture. Il a relevé que le projet de loi traduisait modestement, en ce domaine, les objectifs ambitieux du programme de prévention et de lutte contre les exclusions qui l'accompagnait. Sur les cinq articles du projet de loi initial consacrés à l'égal accès à la culture et à l'éducation, il a souligné que trois relevaient, en effet, de la déclaration de principe.

M. Philippe Richert a présenté, en premier lieu, les deux dispositions relatives au volet culture du projet de loi : l'une proclame que l'accès de tous à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un « objectif national » et l'autre ouvre la possibilité de moduler les tarifs des services publics administratifs facultatifs en fonction du quotient familial de leurs usagers.

Soulignant qu'aucune de ces dispositions ne pouvait être considérée comme malvenue, il a relevé que ce dispositif ne comportait pas d'innovation et qu'il confirmait des orientations depuis longtemps mises en œuvre.

En ce qui concerne le principe d'accès de tous à la culture figurant à l'article 74 du projet de loi, il a estimé qu'une telle mesure revêtait un caractère symbolique. La démocratisation des pratiques sportives et culturelles a

constitué un objectif constant des politiques conduites depuis la Libération dans les domaines de la culture et de la jeunesse et des sports par l'Etat, puis par les collectivités territoriales, dont l'action a été appelée à se développer considérablement au cours des dernières années.

Cet objectif ayant été renforcé par la généralisation des phénomènes d'exclusion, de nombreuses actions ont été menées afin, d'une part, de favoriser l'accès de tous à la culture et, d'autre part, de faire des activités culturelles et sportives des moyens d'insertion sociale. En matière de pratique sportive, des initiatives ont été prises, en particulier dans le cadre de la politique de la ville, afin de promouvoir des animations à vocation socio-éducative. Dans le domaine culturel, les projets de quartier ont rencontré un succès manifeste. Le rapporteur a regretté que le Gouvernement n'ait pas souhaité poursuivre leur mise en œuvre et il a souligné, à ce titre, l'effet néfaste que pouvait avoir en matière de lutte contre l'exclusion la succession de dispositifs ponctuels n'ayant pas vocation à la permanence.

M. Philippe Richert, rapporteur pour avis, a indiqué que l'Assemblée nationale avait modifié la rédaction de l'article 74 afin de préciser les modalités de réalisation de l'objectif d'accès à la culture en faisant référence aux mesures contenues dans le programme de prévention et de lutte contre les exclusions.

En matière de généralisation des pratiques culturelles, celles-ci visent, d'une part, à développer des actions d'insertion notamment grâce aux possibilités de recrutement offertes par la loi sur les emplois-jeunes et, d'autre part, à obliger les établissements culturels financés par l'Etat au titre de leur mission de service public à lutter contre les exclusions. Cette dernière disposition est légitime s'agissant de structures financées essentiellement par des fonds publics. S'il a souligné qu'il n'était pas opposé à ces mesures, le rapporteur pour avis a regretté que l'article 74 omette de faire référence au rôle que devait jouer l'école pour garantir l'égal accès de tous à la culture,

en particulier grâce au développement des enseignements artistiques.

En ce qui concerne l'accès aux loisirs et à la pratique sportive, les mesures évoquées par le projet de loi apparaissent pour la plupart comme la poursuite ou le développement de dispositifs existants.

M. Philippe Richert, rapporteur pour avis, a ensuite analysé l'article 78 du projet de loi, qui autorise la modulation des tarifs des services publics administratifs facultatifs en fonction du quotient familial de leurs usagers. Cette disposition opportune consacre une jurisprudence récente du Conseil d'Etat qui a reconnu la possibilité d'appliquer, pour les écoles municipales de musique, une modulation tarifaire en fonction des revenus des usagers qui n'était jusque là admise que pour les services publics administratifs facultatifs à vocation sociale.

Le rapporteur pour avis a ensuite exposé les dispositions relatives au volet éducation du projet de loi et d'abord l'article 75 qui consacre sur le plan législatif le principe de discrimination positive dans la répartition des moyens du service public de l'éducation.

Il a rappelé que, pour assurer le droit à l'éducation, l'école était passée d'une conception initiale de l'égalité à une notion d'équité fondée sur une discrimination positive bénéficiant notamment aux élèves issus de milieux défavorisés : cette notion s'est traduite par la création des zones d'éducation prioritaires (ZEP), mises en place par voie de circulaire à partir de 1982, et qui constituent aujourd'hui un dispositif très important qui regroupe 563 ZEP scolarisant près de 10 % des effectifs scolaires et mobilisant plus de 76.000 enseignants.

Il a indiqué que les ZEP avaient permis d'améliorer les performances scolaires des élèves et de réduire dans une certaine mesure leurs retards scolaires ; cependant, le niveau moyen des connaissances des élèves de ZEP reste très inférieur à la moyenne nationale, notamment quant à la maîtrise des matières fondamentales.

Il a observé que le dispositif discriminatoire des ZEP s'était aussi traduit par une stigmatisation et un isolement des élèves et des établissements concernés, comme en témoigne l'exemple du département de la Seine-Saint-Denis.

Il a noté que le Gouvernement avait déjà tiré les conséquences de ce bilan contrasté en affectant prioritairement en 1998 des moyens budgétaires dans ces zones et en adoptant un plan de relance des ZEP, centré sur des objectifs ciblés comme la reconnaissance du métier d'enseignant, la constitution de réseaux d'éducation prioritaires et la révision de la carte des ZEP. Il a rappelé, par ailleurs, qu'une délégation de la commission avait pu constater lors d'un déplacement récent dans un collège de Chanteloup-les-Vignes, le bien-fondé du système discriminatoire.

M. Philippe Richert, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué les articles 76 et 77 du projet de loi qui tendent à rétablir le système des bourses de collège. Il a rappelé que la réforme de 1994 avait eu pour objet de remédier à la complexité et à la lourdeur du régime antérieur et à un coût de gestion disproportionné par rapport au faible montant des bourses servies, ainsi que de revaloriser, dans une certaine mesure, l'enveloppe globale de l'aide.

Il a précisé que ce retour aux bourses de collège devrait s'accompagner d'une simplification des procédures et permettre de réduire les inconvénients nés de la mise en œuvre de l'aide à la scolarité qui ont été portés depuis plusieurs années à la connaissance de la commission. La substitution, sans information préalable, d'un versement unique de l'aide en début d'année scolaire aux versements trimestriels antérieurs a en effet bouleversé les habitudes des familles et elle a eu pour conséquence de réduire la fréquentation des cantines ; en outre, la mise en place de l'aide à la scolarité, dont la gestion a été confiée aux caisses d'allocations familiales a conduit à écarter du

bénéfice de l'aide les familles à enfant unique et les collégiens de moins de onze ans et de plus de seize ans.

Le rapporteur pour avis a indiqué, en conséquence, qu'il ne pouvait que souscrire au principe du retour au système des bourses de collège qui lui paraissait aller dans le bon sens. Il a cependant noté que la commission des affaires sociales, saisie de l'examen au fond du projet de loi, avait proposé de maintenir le régime de l'aide à la scolarité, géré par les Caisses d'allocations familiales (CAF) en l'étendant toutefois aux collégiens de plus de 16 ans.

Il a par ailleurs dénoncé la faiblesse des plafonds de ressources et le montant dérisoire de l'aide à la scolarité en rappelant que les ressources des familles devaient être inférieures à 47.000 F par an pour que celles-ci puissent percevoir une bourse annuelle de 346 F ; il a ainsi appelé de ses vœux une revalorisation importante des conditions de ressources des familles et une revalorisation du montant de l'aide.

Il a par ailleurs formulé des observations sur le développement des interventions du fonds social collégien et du fonds social pour les cantines auxquels il est fait appel systématiquement, notamment pour les collégiens de moins de 11 ans, et il a estimé qu'il convenait de réserver le bénéfice de ces fonds sociaux aux situations les plus urgentes au lieu d'encourager les familles à demander des aides exceptionnelles et de développer à l'excès l'assistanat. Il a indiqué, outre les deux taux existants de 346 F et de 1.108 F, que devrait être créé un troisième taux de bourse, plus élevé, pour les élèves des familles les plus défavorisées.

Constatant que l'aide à la scolarité était réservée en pratique aux familles dépendant de minima sociaux et relevant de l'assistance, il a rappelé que les expédients provisoires et permanents mis en place pour remédier aux inconvénients de la réforme de 1994 avaient en fait conduit à rétablir le système antérieur : le fonds social pour les cantines, doté de 290 millions de francs pour

1998, devrait ainsi toucher 100.000 nouveaux demi-pensionnaires à terme.

Le rapporteur pour avis a enfin indiqué que l'Assemblée nationale avait modifié l'article 75, pour préciser que l'école devait assurer une formation à la connaissance des droits de la personne, que les activités périscolaires visaient notamment à favoriser l'égal accès des élèves aux pratiques culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication et que le projet d'établissement devait indiquer les moyens pour prendre en charge les élèves issus des familles les plus défavorisées.

Elle a par ailleurs adopté un article 75 bis nouveau précisant que le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté de l'établissement devait apporter un appui aux acteurs de la lutte contre l'exclusion.

L'Assemblée nationale a enfin adopté un article 78 bis nouveau indiquant que la lutte contre l'illettrisme constituait une priorité nationale qui relève au premier chef du service public de l'éducation.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Franck Sérusclat, approuvant les propos du rapporteur pour avis, a partagé ses regrets concernant la faible portée des dispositions relatives à l'accès à la culture et à l'éducation présentées dans le projet de loi. Il s'est, par ailleurs, interrogé sur l'opportunité d'adopter un nouveau dispositif d'attribution des bourses.

M. Lylian Payet, considérant que l'exclusion culturelle est la pire de toutes les exclusions, a déploré que le volet culture du projet de loi soit réduit à la portion congrue.

Après avoir exprimé son accord avec l'exposé du rapporteur, **M. Serge Lagauche** a relevé que le mouvement en faveur de la démocratisation de la culture avait vu le jour sous le Front populaire. A propos des problèmes posés par le régime de l'aide aux familles et la baisse de fréquen-

tation des cantines scolaires, il a rappelé les efforts accomplis par les départements dans le domaine de la restauration scolaire et qui se traduisent aussi bien par une amélioration des conditions d'accueil des élèves que par la modulation des tarifs de cantine.

M. Jean Bernadaux s'est inquiété de fermetures de classes et de suppressions de postes dans certaines zones d'éducation prioritaires, alors que les communes avaient créé des emplois-jeunes. Il a fait observer que les emplois-jeunes devaient venir en complément et non en compensation des moyens dégagés par l'éducation nationale. Soulignant l'intérêt du fonds social collégien, il a souhaité que la revalorisation des bourses de collèves ne se traduise pas par une réduction des crédits qui lui sont affectés.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

- l'institution de l'aide à la scolarité, en 1994, avait pour objet de réduire le coût de gestion des bourses de collève par l'éducation nationale, en confiant la gestion du nouveau système aux caisses d'allocations familiales ;

- la substitution d'un critère d'âge à la condition d'inscription en collève a eu pour effet d'écarter du bénéfice de l'aide les collégiens de moins de onze ans en avance dans leur scolarité et ceux de plus de 16 ans encore inscrits au collève ;

- la mise en œuvre de la réforme des bourses de collève a révélé des inconvénients ultérieurs qui sont nés notamment d'une confusion entre les deux aides versées en une fois à la rentrée scolaire (allocation de rentrée scolaire et aide à la scolarité) et qui résultent du fait que certaines familles n'ont plus été en mesure de payer les frais de demi-pension des trimestres ultérieurs et ainsi ont été conduites à retirer leurs enfants des cantines scolaires ;

- le rétablissement du système des bourses de collève s'accompagnerait d'une simplification des procédures pour les familles, notamment quant à l'instruction des dossiers ;

- en dépit des améliorations proposées par la commission des affaires sociales, pour étendre notamment le bénéfice de l'aide à la scolarité aux collégiens de plus de 16 ans, un retour à un système géré par l'éducation nationale apparaît préférable à un aménagement du système actuel qui resterait géré par les CAF ;

- la politique culturelle a un rôle fondamental à jouer, qui ne doit pas être sous-estimé, dans la lutte contre les exclusions. Néanmoins, le projet de loi d'orientation ne constitue pas le cadre adéquat pour refonder l'ensemble des politiques culturelle et de l'éducation ;

- il est exact que la politique de développement de l'accès à la culture et aux loisirs a débuté avant la Libération, mais l'égal accès à la culture a été inscrit pour la première fois dans les textes par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

- si des suppressions de postes ont pu intervenir dans les ZEP en raison notamment de l'évolution démographique de ces zones, on y constate cependant une amélioration globale de l'encadrement des élèves ; en revanche, il ne semble pas qu'une corrélation puisse être observée entre ces suppressions de postes et le recours aux emplois-jeunes, dont le rôle apparaît complémentaire par rapport à celui des enseignants ;

- le projet de loi d'orientation ne porte pas atteinte aux possibilités d'intervention du fonds social collégien, mais il convient de souligner que les crédits affectés aux fonds sociaux (fonds social collégien et lycéen, fonds social pour les cantines) représentent plus de la moitié des crédits des bourses de collègue ;

- si les bourses de collègue sont attribuées automatiquement aux familles sous réserve que celles-ci répondent aux conditions de ressources posées, les fonds sociaux, gérés par les chefs d'établissement, devraient être réservés aux besoins d'urgence et ne pas être détournés de leur vocation, sauf à encourager le développement de l'assistantat.

M. Adrien Gouteyron, président, a rappelé que la réforme de 1994 instituant l'aide à la scolarité était fondée sur d'excellents arguments mais il a constaté que sa mise en œuvre, comme l'avaient souligné les rapports des inspections générales de l'éducation nationale, avait eu des effets sociaux néfastes pour les familles défavorisées.

La commission a ensuite abordé l'examen des articles au cours duquel sont notamment intervenus, outre le **président Adrien Gouteyron**, et **M. Philippe Richert, rapporteur pour avis**, **Mme Danièle Pourtaud** et **MM. Jean Bernadaux, Jean Bernard, André Diligent, Ambroise Dupont, Daniel Eckenspieller, Serge Lagache, André Maman, Pierre Martin, Lylian Payet et Franck Sérusclat**.

A l'article 74 (objectif national d'accès à la culture et à la pratique sportive), la commission a adopté trois amendements.

Le premier précise que l'objectif national est d'assurer "l'égal accès" de tous à la culture.

Le deuxième, outre des améliorations d'ordre rédactionnel, prévoit que les enseignements artistiques dispensés dans les établissements scolaires contribuent à la réalisation de l'objectif national.

Le troisième vise à prévoir, de façon plus explicite, que la lutte contre les exclusions relève de la mission de service public des établissements culturels financés par l'Etat.

A l'article 75 (consécration législative du principe de discrimination positive), la commission a adopté un amendement tendant à préciser les critères de répartition des moyens du service public de l'éducation en distinguant l'aide globale apportée aux établissements situés en zone difficile et l'aide individualisée accordée aux élèves en difficulté, quelle que soit la situation de l'établissement dont ils relèvent.

Après l'article 75, la commission a adopté deux amendements insérant deux articles additionnels modifiant l'article 14 de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 et tendant respectivement :

- à modifier l'organisation du service des enseignants afin de leur permettre d'apporter une aide individualisée aux élèves en difficulté ;

- à affirmer le rôle des enseignants en matière de formation professionnelle en précisant qu'ils participent aux actions d'insertion professionnelle des jeunes et, plus largement, à une politique d'éducation permanente validant les acquis professionnels tout au long de la vie active.

A l'article 75 bis (comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté), la commission a adopté un amendement tendant à modifier l'insertion de cet article dans la loi d'orientation de 1989 sur l'éducation.

A l'article 78 (modulation des tarifs des services publics administratifs facultatifs en fonction du quotient familial des usagers), la commission a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

Après avoir adopté les amendements proposés par son rapporteur, la commission a donné un **avis favorable à l'adoption des dispositions du chapitre V du titre II du projet de loi ainsi modifiées.**

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 2 juin 1998 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a procédé à l'examen du **rapport d'information** présenté au nom de la **mission d'information** chargée d'étudier l'**avenir de la politique agricole commune**, par **M. Philippe François, président**, et par **MM. Marcel Deneux et Jean-Paul Emorine, rapporteurs**.

Après l'exposé, par le président et les rapporteurs, des conclusions de la mission d'information, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est interrogé sur l'évolution de l'équilibre entre l'offre et la demande de denrées alimentaires.

M. Marcel Deneux, rapporteur, a indiqué que, parallèlement à l'évolution démographique, l'augmentation du niveau de vie suscitait le développement d'une "économie de gaspillage" en denrées alimentaires.

S'agissant de l'offre de produits agricoles, **M. Jean François-Poncet, président**, a insisté sur l'importance de l'augmentation de la productivité due au progrès scientifique, en particulier à la génétique. Il a rappelé, à cet égard, le rôle que pourrait jouer le développement des organismes génétiquement modifiés.

Après avoir souscrit à ces propos, **M. Marcel Deneux et M. Jean-Paul Emorine, rapporteurs**, ont précisé que la mission avait entendu le président de l'institut national de recherche agronomique (INRA) et des représentants des industries du secteur de l'agro-alimentaire. Ils ont ajouté que les perspectives, sur les cinquante prochaines années, de l'évolution de la production, établies par la FAO (Food and agriculture organisation) et l'Organisation de la coopération et du développement économique (OCDE) avaient été intégrées dans le rapport de la mission d'information.

M. Dominique Braye a souligné qu'il était en tout état de cause très difficile de prévoir les évolutions de l'offre et de la demande en matière alimentaire.

M. Jacques de Menou a indiqué qu'il fallait tenir compte de l'augmentation de la production due à une meilleure mise en valeur des surfaces agricoles aujourd'hui sous-exploitées comme, par exemple, dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

M. Jean Bizet a précisé que l'augmentation prévue de la population mondiale, ainsi que l'élévation des niveaux de vie, entraîneraient une consommation accrue de protéines animales, par rapport aux protéines végétales. Il a considéré qu'en raison du volume supérieur de protéines végétales nécessaire à la production d'une quantité donnée de protéines animales, la demande de productions végétales s'accroîtrait d'autant.

Par ailleurs, il a jugé que la meilleure préservation des biotopes et de l'environnement était une condition indispensable de l'acceptation des progrès scientifiques par le consommateur.

M. Hilaire Flandre a souligné que les consommateurs acceptaient de moins en moins certaines nouvelles techniques de production. Revenant sur le bilan de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 1992, il a indiqué que le maintien des revenus agricoles s'était accompagné d'une baisse de la population agricole et d'un agrandissement des exploitations, le niveau de revenu à surface constante n'ayant pas été préservé. Il a, en outre, jugé que la compensation des baisses de prix, opérée par la réforme de 1992, n'avait pas été réellement intégrale, la référence de revenu retenue pour le calcul de cette compensation étant globalement défavorable.

Au sujet des aides directes, **M. Hilaire Flandre** a considéré qu'elles pouvaient avoir des effets néfastes, tel que l'agrandissement des exploitations au détriment de l'occupation de l'espace et de l'installation des jeunes. Dans le secteur de la viande bovine, il a estimé que la

prime à l'herbe favorisait l'occupation de l'espace, qu'une prime indexée à l'unité de gros bétail (UGB) favoriserait la production et qu'une prime indexée au nombre d'actifs employés favoriserait le maintien du nombre d'agriculteurs. Enfin, il a considéré qu'une réforme de la politique agricole commune avant l'ouverture du cycle de négociations multilatérales de l'organisation mondiale du commerce revenait à "mettre la charrue avant les bœufs".

M. Désiré Debavelaere, considérant que la réforme proposée de la politique agricole commune visait à préparer l'Europe aux futures négociations internationales, s'est interrogé sur son but, redoutant qu'il s'agisse uniquement de "copier" la politique agricole américaine. S'opposant à une limitation de la production, il a ensuite souhaité que soit clairement réaffirmée la nécessité d'une conquête, par l'Europe, des marchés agricoles mondiaux. Citant l'exemple du secteur betteravier, il a rappelé qu'à l'époque où la production française n'était que de 40 millions de tonnes, un "plan de maîtrise" du secteur avait été évoqué, alors que l'accroissement de la capacité d'absorption du marché réalisé depuis lors avait permis à la France de produire aujourd'hui 120 millions de tonnes, dont une bonne partie était exportée. **M. Désiré Debavelaere** a donc jugé que la vocation exportatrice de l'Europe devait être l'horizon de la politique agricole commune.

M. Philippe François a indiqué que le rapport de la mission d'information prônait la conquête des marchés extérieurs par les productions européennes.

M. Jean François-Poncet, président, a considéré que le choix de la mission d'information qui s'écartait le plus des propositions de la Commission européenne était la proposition d'une instauration d'un système de "double quotas double prix" dans le secteur laitier. Evoquant les propos tenus par M. Guy Legras, directeur général de l'agriculture à la Commission européenne, lors de son audition devant la commission et la délégation à l'Union européenne, au sujet des quotas, le président a rappelé que la généralisation d'un tel système risquait de conduire

à une répartition de la production entre les Etats membres telle que chacun dispose d'un volume de production égal à sa consommation, chaque pays étant incité à produire son quota. Le président a, par ailleurs, déclaré partager entièrement le choix d'un développement de la vocation exportatrice européenne, qui avait toujours été, a-t-il précisé, l'orientation française.

M. Jean François-Poncet, président, a, d'autre part, regretté que la réforme de la PAC de 1992 ait fait supporter aux contribuables un soutien à l'agriculture jusqu'alors financé par le consommateur.

M. Hilaire Flandre a, sur ce point, précisé que le consommateur n'avait en fait que peu bénéficié de la baisse des prix des produits agricoles.

M. Jean François-Poncet, président, a rappelé la conjoncture exceptionnelle dont avait bénéficié l'agriculture depuis 1992, avec des prix mondiaux élevés, alors que les primes européennes avaient été instituées en compensation de la baisse des prix garantis.

M. Marcel Deneux, rapporteur, a précisé que le cours du dollar durant cette période avait, en outre, accentué l'effet de "surcompensation" décrit par le président.

M. Jean François-Poncet, président, a rappelé le succès de la réforme de 1992 sur le marché européen de l'alimentation animale, partiellement reconquis par les céréales communautaires.

Répondant à **M. Gérard Braun** qui s'inquiétait de cet aspect, **M. Marcel Deneux, rapporteur**, a indiqué que les propositions de la mission d'information réservaient une place importante à l'agriculture de montagne.

M. Jacques de Menou a insisté sur le rôle essentiel que jouaient sur les marchés mondiaux les productions hors sol ainsi que le secteur de l'aviculture. Il a rappelé que ces productions connaissent une croissance importante et représentaient, dans certaines régions, une activité considérable.

M. Marcel Deneux, rapporteur, a indiqué que l'importance de ces productions au niveau mondial était évoquée dans le rapport. Il a, en outre, précisé que ce secteur bénéficierait de la baisse du prix des céréales.

M. Jean Bizet a fait état du danger qu'impliquaient les propositions de la commission en matière de subsidiarité. Il a ensuite abordé le problème de la dépendance protéique de l'Europe et s'est enquis de l'accueil reçu par les différents Etats membres quant à la proposition de double-prix double-quota en matière laitière.

M. Philippe François et M. Marcel Deneux, rapporteur, ont admis qu'une trop grande subsidiarité risquait en effet de conduire à une "renationalisation" de la PAC et qu'il convenait d'être attentif à ce danger. Ils ont ensuite rappelé les enjeux que représentait le développement pour l'Europe des oléo-protéagineux et ils ont fait état des avantages procurés par le système du double prix double quota pour le lait.

M. Jean-Paul Emorine, rapporteur, a souligné que 10 % de la production de viande bovine était stocké chaque année. Il a ensuite insisté sur le fait que 90 % de cette même production était consommée en Europe. Il en a conclu que les propositions de la commission risquaient de faire perdre à ce secteur des débouchés sur les marchés, tant européens que mondiaux. Il a ensuite précisé les modalités de mise en œuvre d'une prime unique à l'unité gros bétail.

M. Marcel Deneux, rapporteur, a rappelé qu'actuellement 20.000 bovins étaient abattus chaque semaine en Angleterre et transformés en farines animales stockées, ensuite, dans des entrepôts.

M. Jean Bizet s'est interrogé sur le mode de reconstitution du cheptel anglais.

En réponse, **M. Jean-Paul Emorine, rapporteur**, a indiqué que ce renouvellement ne se faisait pas avec une nouvelle race bovine qui aurait la faveur des consommateurs, mais avec les jeunes animaux, en principe

indemnes. De plus, évoquant le risque d'une délocalisation des productions agricoles, il a insisté sur la nécessité de lier les productions aux territoires.

M. Marcel Deneux, rapporteur, s'est réjoui d'avoir rencontré, dans la plupart des postes d'expansion économique visités à l'étranger, outre d'excellents attachés agricoles, des vétérinaires chargés du contrôle des mesures sanitaires.

M. Jean François-Poncet, président, a conclu la réunion de la commission en remerciant les auteurs du rapport pour la qualité de leurs travaux.

La commission a ensuite **adopté les conclusions du rapport d'information et décidé sa publication.**

Mercredi 3 juin 1998 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La Commission a tout d'abord nommé, à titre officieux, **M. Jean-François Le Grand rapporteur du projet de loi n° 873 (AN)** relatif aux **enquêtes techniques sur les accidents** et les incidents dans **l'aviation civile** (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale).

Puis elle a nommé **M. Henri Revol rapporteur de la proposition de loi n° 436 (1997-1998)** de **Mme Hélène Luc** et plusieurs de ses collègues tendant à **améliorer la représentation parlementaire au sein de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.**

Enfin, elle a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Gérard Braun sur le projet de loi n° 445 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, d'orientation relatif à la **lutte contre les exclusions.**

M. Gérard Braun, rapporteur pour avis, a souligné que le projet de loi de prévention et de lutte contre les exclusions s'inscrivait, comme le projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale dont la pré-

cédente majorité avait commencé l'examen en mars 1997, dans la droite ligne des engagements du Président de la République s'agissant de la réduction de la fracture sociale.

A propos du volet logement de ce projet de loi, il a rappelé, au vu des dernières statistiques citées par le rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, que 200.000 personnes ne disposaient d'aucun logement, 470.000 étaient logées en meublés ou en chambres d'hôtel et 1.576.000 étaient mal logées, et il a fait valoir, que malgré les effets indéniablement positifs des plans d'urgence instaurés par M. Pierre-André Périssol en juillet 1995 sur l'offre de logements d'urgence, force était de constater que le problème du passage d'un dispositif d'urgence pour accéder vers un logement autonome n'avait pas été résolu.

Le rapporteur pour avis a évoqué brièvement le programme financier de lutte contre les exclusions établi pour trois ans, représentant, pour le volet logement, un montant cumulé de 4 milliards de francs.

A propos des mesures du projet de loi d'orientation de lutte contre les exclusions consacrées au logement, **M. Gérard Braun, rapporteur pour avis**, a indiqué que compte tenu des compétences de la commission des affaires sociales et des saisines des commissions des lois et des finances, il convenait pour la commission d'examiner trois séries de dispositions.

Il a présenté une première série de dispositions apportant un certain nombre de correctifs à la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, afin de préciser et de renforcer le cadre et les conditions d'intervention des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, notamment à travers l'instauration d'une durée triennale pour ces plans, la création d'instances départementales de suivi et -s'agissant de la région d'Ile-de-France- la mise en place d'une conférence régionale chargée de la coordination des plans.

Il a fait observer que les modifications apportées à la loi du 31 mai 1990 avaient également pour objet de définir des priorités pour les familles ou les personnes très défavorisées cumulant des difficultés d'insertion sociale, avec des difficultés financières, et d'instaurer un corps de règles communes pour harmoniser les procédures et les règles d'intervention des Fonds de solidarité du logement (FSL), notamment pour mieux prendre en compte les fonctions d'accompagnement social et de médiation locative exercées par le secteur associatif.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les mesures relatives aux procédures d'attribution de logements habitation à loyer modéré (HLM) et il a souligné qu'il s'agissait d'améliorer l'accueil des personnes défavorisées dans le parc social, tout en respectant la mixité sociale, en se plaçant dans un cadre intercommunal, à travers la création obligatoire d'une commission d'attribution dans chaque organisme de logement social et l'instauration d'une conférence intercommunale du logement, dans chaque bassin d'habitat comprenant des zones urbaines sensibles ou un nombre de logements sociaux important.

M. Gérard Braun a fait observer qu'à travers l'élaboration, par cette conférence, d'une charte intercommunale du logement et la conclusion d'accords départementaux avec les bailleurs sociaux concernés, le but du projet de loi était de parvenir au sein du bassin d'habitat à une répartition par commune et par organisme bailleur d'objectifs quantifiés d'attribution de logements pour les personnes défavorisées.

Il a ajouté que pour favoriser la transparence des attributions, chaque demande de logement social faisait l'objet d'un numéro départemental d'enregistrement unique, obligatoirement communiqué dans le délai d'un mois, avec une possibilité pour le préfet de procéder à une inscription d'office, et une faculté, pour le demandeur, de saisir une commission de médiation en cas de non-réponse à l'issue d'un délai dont la durée était fixée par l'accord départemental.

Puis, le rapporteur a présenté la troisième catégorie de mesures, qui visait à mobiliser et à accroître l'offre de logements, notamment à travers l'instauration d'une taxe sur la vacance.

Il a fait valoir que cette taxe, présentée comme pouvant résoudre les problèmes de vacance constatés dans les grandes agglomérations, serait non seulement totalement inopérante mais aurait, en outre, des effets psychologiques très négatifs sur un secteur économique fragile ayant besoin d'un environnement réglementaire pérenne pour se développer.

A propos de la vacance de logements à Paris, estimée -sous toutes réserves, compte tenu d'une certaine incertitude des statistiques- à 118.300 logements, il a fait observer que les caractéristiques de ces logements illustraient parfaitement la cause principale de la vacance, à savoir qu'un tiers du parc était "hors marché" du fait de sa vétusté et que beaucoup de petits propriétaires n'avaient pas les moyens financiers nécessaires pour les travaux de mise aux normes.

Il a considéré que la solution n'était pas à rechercher dans la mise en œuvre d'une taxation supplémentaire sur l'immobilier, mais bien plutôt dans l'augmentation conséquente des ressources de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), soulignant qu'en permettant ainsi à cet organisme de subventionner plus d'opérations dans de meilleures conditions, le secteur du bâtiment et donc l'emploi ne s'en porteraient que mieux.

M. Gérard Braun, rapporteur pour avis, a indiqué que l'Assemblée nationale, à travers plusieurs articles additionnels, avait cherché à garantir une meilleure mixité dans le peuplement du parc locatif social, en portant à 20 % le seuil facultatif de déclenchement du surloyer.

Il a fait observer que cette disposition, associée aux mesures réglementaires de réévaluation des plafonds de ressources, devant être prises très prochainement, allait

entraîner une diminution de 50 % du nombre de ménages concernés par le surloyer, ce qui favoriserait le maintien dans le parc HLM de personnes aux revenus modestes, mais stables et présentes depuis de longues années, mais qu'elle pèserait sur les finances des organismes d'HLM et sur la fluidité du marché locatif social.

Enfin, il a indiqué que l'Assemblée nationale, pour renforcer également la mixité sociale dans les communes, avait modifié deux dispositions importantes de la loi du 13 janvier 1991 d'orientation pour la ville, en abaissant le seuil de prise en compte des communes situées en région d'Ile-de-France à 1.500 habitants au lieu de 3.500, et en adoptant une définition plus restrictive des logements sociaux pouvant être construits par les communes pour satisfaire aux obligations de la loi.

Indiquant que les logements sociaux désormais pris en compte seraient ceux réalisés avec un prêt locatif aidé (PLA), -dont ceux pour les logements des plus défavorisés- ainsi que les logements améliorés avec le concours de l'ANAH et conventionnés par l'Etat, et ceux faisant l'objet d'un bail à réhabilitation, à l'exclusion des logements intermédiaires et de ceux bénéficiant d'un prêt à 0 % pour l'accession à la propriété, le rapporteur pour avis s'est déclaré très réservé à ce sujet, considérant que des modifications de cette importance allaient bouleverser les obligations pesant sur les communes et qu'elles devaient être examinées dans le cadre d'une réflexion plus globale concernant la politique de la ville.

M. Jean François-Poncet, président, est alors intervenu à propos de la taxe sur la vacance, pour rappeler que la commission était favorable à l'instauration d'un tel dispositif en zone rurale afin de lutter contre la désertification progressive des villages et des bourgs-centres due à la multiplication de logements vides que les propriétaires refusaient de remettre en état, même en bénéficiant de subventions de l'ANAH.

M. Alain Pluchet a souligné que, dans une loi agricole récente, une mesure autorisant les agriculteurs à transformer des bâtiments de ferme en logements avait eu un impact très positif dans le monde rural.

Leur répondant, **M. Gérard Braun, rapporteur pour avis**, a fait observer que la taxe sur la vacance instaurée par le projet de loi ne concernait que les zones urbaines denses, et que, s'agissant des zones rurales, il était plus constructif d'encourager les bailleurs sociaux à s'engager sur des baux à réhabilitation, ou sur le dispositif de la loi du 18 février 1998.

M. Jacques de Menou, étant intervenu pour considérer que la durée du bail à réhabilitation était trop courte pour équilibrer des opérations de rénovation lourdes, **M. Jean Huchon** a souligné tout l'intérêt pour des associations qui veulent rénover le bâti existant et le louer à des conditions raisonnables, d'avoir recours à ce type de bail, assorti de subventions de l'ANAH et parfois d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties consentie par les communes. Il a considéré que le propriétaire y avait avantage, même sans percevoir de loyer, puisqu'il récupérait en fin de bail un logement remis à neuf.

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

A l'article 16 B (consultation des associations de défense des sans-logis), la commission a adopté -le groupe socialiste votant contre- un amendement prévoyant que la consultation des associations de défense des mal-logés sur la mise en œuvre du droit au logement ne se ferait qu'au niveau national ou départemental.

A l'article 16 (définition du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées), la commission a adopté -le groupe socialiste votant contre- un amendement tendant à faire siéger les maires des cinq villes les plus peuplées de la région Ile-de-France au sein

la section de la conférence régionale du logement chargée de la coordination des plans départementaux.

A l'article 17 (contenu du plan départemental), la commission a adopté un amendement précisant qu'il fallait faire aux personnes défavorisées une proposition de logement adaptée à leurs besoins et à leurs caractéristiques.

A l'article 19 (fonds de solidarité pour le logement (FSL)), la commission a adopté quatre amendements :

- un amendement tendant à supprimer la référence expresse à l'état de santé notamment au regard d'une contamination par le virus de l'immunodéficience, parmi les critères de priorité pour l'attribution d'un logement ;

- un amendement mentionnant les familles comme devant être également bénéficiaires des mesures d'accompagnement social ;

- un amendement tendant à subsister à l'obligation de motiver une décision de refus de demande d'aide, une faculté pour le demandeur de connaître les motifs de ce refus (le groupe socialiste votant contre) ;

- un amendement rédactionnel relatif aux organismes d'HLM qui peuvent être parties aux conventions d'accompagnement social signées avec l'Etat et le département.

A l'article 20 (constitution du FSL en groupement d'intérêt public), la commission a adopté un amendement -le groupe socialiste votant contre- supprimant la possibilité pour un groupement d'intérêt public (GIP) de déléguer sa gestion à une caisse d'allocations familiales.

A l'article 21 (régime juridique des FSL) la commission a adopté -le groupe socialiste votant contre- un amendement dotant le fonds de la personnalité civile afin qu'il puisse ester en justice.

A l'article 23 (institution d'une aide aux associations ou organismes aidant au logement des personnes défavorisées), la commission a adopté :

– un amendement tendant à élargir le champ de la médiation locative aux actions individuelles ou collectives d'aide à la recherche d'un logement (le groupe socialiste s'abstenant) ;

– un amendement rédactionnel précisant les champs d'application respectifs de l'aide à la médiation locative et de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

A l'article 24 (extension des compétences des organismes d'HLM), la commission a adopté :

– deux amendements tendant à préciser que l'acquisition d'un hôtel meublé ou non par un organisme d'HLM devrait servir au logement temporaire ;

– deux amendements tendant à laisser inchangées les règles d'évaluation du fonds en cas d'acquisition d'un hôtel-meublé ou non- dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique (le groupe socialiste votant contre).

A l'article 28 (mesures visant à faciliter la réalisation de logements sociaux), la commission a adopté un amendement tendant à supprimer, s'agissant de la construction de logements sociaux, l'exonération de la contribution pour dépassement du coefficient d'occupation des sols. **M. Jacques Bellanger**, tout en disant comprendre les motivations de cet amendement, s'y est opposé en faisant valoir que certaines communes empêchaient toute construction de logements sociaux en instaurant des coefficients d'occupation des sols (COS) très faibles ; **MM. Jean François-Poncet, président, Gérard Braun, rapporteur pour avis, et Désiré Debavelaere** ont rappelé que l'objet de l'amendement était d'éviter la surdensification.

A l'article 28 bis (dissociation de la location du logement et de l'aire de stationnement), la commission a adopté un amendement de suppression de cet article (le groupe socialiste s'abstenant).

A l'article 30 qui instaure une taxe sur la vacance lorsque celle-ci est voulue par le propriétaire du logement, un débat s'est instauré au cours duquel **M. Léon Fatous** s'est déclaré en faveur d'un dispositif incitant à louer les logements vacants situés en zones urbaines. **MM. Jean François-Poncet, président, Gérard Braun, Hilaire Flandre, Jacques de Menou** sont intervenus pour évoquer les effets psychologiques que ne manquerait pas d'avoir une telle mesure sur le marché immobilier et s'interroger sur les raisons qui avaient prévalu pour en exonérer les organismes d'HLM et les sociétés d'économie mixte. Ayant conclu à la très grande difficulté de distinguer la vacance "subie" de la vacance "volontaire", la commission a adopté -le groupe socialiste votant contre- un amendement de suppression de cet article.

A l'article 33 B (missions du parc locatif), dans le texte proposé pour l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitation, la commission a adopté un amendement tendant à préciser les principes devant guider l'action des organismes d'HLM.

A l'article 33 (réforme des attributions de logements sociaux), dans le texte proposé pour l'article L.441 du code de la construction et de l'habitation, la commission a adopté un amendement touchant à la définition du principe de mixité sociale.

Elle a adopté des amendements identiques dans les textes proposés pour les articles L.441-1-1 et L.441-1-2 du code de la construction et de l'habitation.

Dans le texte proposé pour l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (contenu du décret régissant les attributions), la commission a adopté un amendement précisant qu'il doit être tenu compte des caractéristiques de vie du demandeur lors de l'attribution d'un logement.

Dans le texte proposé pour l'article L.441-1-4 du code de la construction et de l'habitation (création des confé-

rences intercommunales du logement), la commission a adopté cinq amendements :

- l'un modifiant la définition et le pourcentage des logements sociaux à prendre en compte dans les communes pour définir le périmètre des bassins d'habitat (le groupe socialiste votant contre) ;

- les autres tendant à prévoir que pour des communes situées dans des départements différents, il est procédé à la désignation d'un préfet coordonnateur.

Dans le texte proposé pour l'article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation (compétences des conférences intercommunales du logement), la commission a adopté quatre amendements ; un premier supprimant la compétence facultative de la conférence intercommunale du logement sur le niveau des plafonds de ressource du bassin d'habitat, un deuxième tendant à préciser que la charte intercommunale répartit les objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées entre les communes, ainsi que deux amendements faisant référence au préfet coordonnateur.

Dans le texte proposé pour l'article L.441-2 du code de la construction et de l'habitation (fonctionnement de la commission d'attribution), la commission a adopté un amendement supprimant l'exigence que le représentant du préfet aux réunions de la commission d'attribution, soit un membre du corps préfectoral.

Dans le texte proposé pour l'article L.441-2-1 du code de la construction et de l'habitation, la commission a adopté un amendement prévoyant qu'un décret en Conseil d'Etat fixerait les modalités de transmission des demandes de logements lorsque celles-ci seraient reçues par des personnes morales autres que les bailleurs sociaux.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression du texte proposé pour l'article L.441-2-1-1 du code de la construction et de l'habitation (motivation du refus des demandes d'attribution).

Dans le texte proposé pour l'article L.441-2-2 du code de la construction et de l'habitation (création de la commission de médiation), la commission a adopté un amendement précisant sur certains points les procédures de transmission des avis de la commission de médiation au préfet ou au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Dans le texte proposé pour l'article L.441-2-4 du code de la construction et de l'habitation (information sur les attributions de logements sociaux), la commission a adopté un amendement relatif aux informations statistiques que les organismes d'HLM doivent transmettre.

A l'article 33 ter, dans le texte proposé pour l'article L.353-15 du code de la construction et de l'habitation (réduction du préavis en cas de congé d'un locataire dans le parc social), la commission a adopté un amendement supprimant la réduction du préavis à deux mois lorsque le changement de logement fait intervenir deux bailleurs différents.

A l'article 34 bis (modification du décompte de logements sociaux pour l'application de la loi d'orientation sur la ville), la commission a adopté un amendement de suppression, le groupe socialiste et le groupe communiste, républicain et citoyen votant contre.

A l'article 34 ter (modification du seuil de prise en compte des communes de la région Ile-de-France pour l'application de la loi d'orientation sur la ville), la commission a adopté un amendement de suppression, le groupe socialiste et le groupe communiste, républicain et citoyen votant contre.

La commission a ensuite émis **un avis favorable à l'adoption des articles** du projet de loi ainsi modifié, dont la commission s'était saisie pour avis, le groupe socialiste et le groupe communiste, républicain et citoyen votant contre.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 3 juin 1998 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. - La commission a tout d'abord désigné **M. Jean Faure** comme **rapporteur sur le projet de loi n° 446** (1997-1998) autorisant **l'approbation de la convention** entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relative aux **personnels scientifiques de l'Institut Max von Laue-Paul Langevin**, signée à Paris le 7 octobre 1997.

Puis la commission a procédé à de nouvelles **auditions relatives aux dispositions du traité d'Amsterdam**.

Elle a d'abord entendu **M. Jean-Marie Guéhenno, Conseiller-maître à la Cour des comptes, président du Conseil d'administration de l'IHEDN** (Institut des Hautes Etudes de la Défense nationale), sur les **dispositions du traité relatives à la défense européenne**.

M. Jean-Marie Guéhenno a tout d'abord constaté que le traité d'Amsterdam avait maintenu la distinction, opérée par le Traité de Maastricht, entre sécurité et défense, tout en traçant quelques perspectives non négligeables. Si la distinction entre sécurité et défense avait un sens à l'époque de la guerre froide, a rappelé **M. Jean-Marie Guéhenno**, quand on pouvait séparer la menace sur un territoire des autres types de menaces, ce clivage paraît moins pertinent aujourd'hui, l'usage de la force armée pouvant désormais être motivé par des préoccupations de sécurité sans nécessairement affecter la défense du territoire.

Commentant la prise en compte, dans le traité d'Amsterdam, des missions dites de Petersberg, **M. Jean-**

Marie Guéhenno a jugé positive cette tentative de créer un espace d'action pour l'UEO, tout en faisant observer qu'une telle évolution intervenait à un moment où l'OTAN avait conforté sa position en matière de sécurité. Il a également mentionné les dispositions du traité d'Amsterdam tendant à amorcer l'idée de défense des frontières extérieures de l'Union européenne et il a relevé que le traité d'Amsterdam s'abstenait d'évoquer la notion d'assistance entre Etats, dans le souci, a-t-il estimé, de ménager les relations avec les Etats-Unis. En définitive, **M. Jean-Marie Guéhenno** a observé que le traité d'Amsterdam maintient, en matière de sécurité et de défense, une relative ambition sans parvenir à apporter, néanmoins, une solution aux questions posées par la défense européenne.

M. Jean-Marie Guéhenno a alors abordé les dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Il a noté que le traité prenait acte de l'élargissement de l'UEO, qui comptait désormais 28 Etats, et de l'existence de statuts très diversifiés - membres de plein droit, Etats associés, associés partenaires. **M. Jean-Marie Guéhenno** a souligné les inconvénients résultant, sur un plan opérationnel, de cette situation, le Conseil de l'UEO s'apparentant plus, selon lui, à la logique d'une assemblée multilatérale -type Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)- qu'à celle du conseil d'administration d'un organisme opérationnel. Il a estimé que les réunions conjointes prévues entre l'UEO et l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), ainsi qu'entre l'UEO et l'Union européenne, tout en constituant un progrès, relevaient d'exercices plus formels qu'opérationnels.

S'efforçant ensuite de préciser les modestes perspectives d'évolution ouvertes par le traité d'Amsterdam et susceptibles de bénéficier à la défense européenne, **M. Jean-Marie Guéhenno** a commenté :

- l'intérêt « pédagogique » qui pourrait résulter, selon lui, pour les pays neutres appartenant à l'UEO, des missions dites de Petersberg ;

- le progrès -certes limité- que permettrait la possibilité, pour le Conseil, de statuer à la majorité qualifiée en matière de « stratégies communes » ;

- **M. Jean-Marie Guéhenno** a estimé que la composition du comité politique ayant pour mission de conduire la politique extérieure et de sécurité commune -et réunissant jusqu'ici les directeurs politiques- n'étant plus précisée par le traité d'Amsterdam, il existe une possibilité d'évolution vers un comité composé de représentants permanents. Selon lui, une telle transformation améliorerait le dialogue entre les Etats et les instances de Bruxelles, et elle serait un élément positif dans la perspective de la création d'une véritable politique extérieure et de sécurité commune.

En dehors de ces quelques perspectives, **M. Jean-Marie Guéhenno** a relevé que les questions fondamentales qui se posaient dans le domaine de la défense restaient sans solution, qu'il s'agisse des questions relatives aux industries d'armement, des difficultés liées aux relations avec l'OTAN, ou des interrogations suscitées par les évolutions institutionnelles européennes. Sur le premier point, **M. Jean-Marie Guéhenno** a constaté les intérêts très divergents des treize Etats membres du GAEO (groupe armement de l'Europe occidentale), en fonction de l'importance variable des industries nationales d'armement. Il a relevé l'absence de consensus européen sur le chapitre des relations avec l'OTAN, notant la réticence des Etats, en période de restrictions budgétaires, à multiplier les contributions à des organismes qui pourraient paraître, à certains égards, redondants. Sur le plan institutionnel, enfin, **M. Jean-Marie Guéhenno** a jugé souhaitable de privilégier, dans le domaine des industries d'armement, le cadre de l'OCCAR (organe conjoint de coopération en matière d'armement) de préférence à celui du GAEO, et de rendre plus souples les structures de l'OTAN en exploitant pleinement les possibilités offertes par les GFIM (groupements de forces interarmées multinationales).

M. Jean-Marie Guéhenno a conclu en estimant que les Européens ne parviendront à se rapprocher en matière de défense que par des actions concrètes. Rappelant les expériences que constituaient le Corps européen, Eurofor et Euromarfor, il a estimé que les questions de fond posées par la défense européenne ne connaîtraient une issue favorable que si des missions accomplies en commun par les Européens permettaient de faire évoluer les mentalités. Dans cet esprit, il a estimé que les missions de Petersberg pourraient contribuer à donner un contour concret à la défense européenne.

A l'issue de cet exposé, **M. André Dulait**, soulignant la consistance modeste des dispositions du traité d'Amsterdam, s'est interrogé sur les chances et les moyens de parvenir à une politique européenne d'armement forte et cohérente, compte tenu des divergences qui opposent, sur ce point, les Etats membres de l'Union européenne.

M. Christian de La Malène a relevé le paradoxe qui, selon lui, caractérisait l'Europe de la défense, condition de l'existence de l'Europe, alors même que l'Europe de la défense était subordonnée au progrès de la construction européenne. **M. Christian de La Malène** a également souhaité connaître les perspectives ouvertes par la création d'un « haut représentant » pour la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune).

M. Pierre Biarnès, soulignant l'intérêt que présenterait l'émergence d'une véritable coopération européenne en matière d'armement, en raison notamment d'avantages substantiels à attendre en termes de coût des matériels produits en coopération, a jugé indispensable de dépasser les querelles d'ordre institutionnel pour aborder des volets plus concrets de la construction européenne. Il a en particulier souhaité connaître les solutions envisagées, à ce stade, à l'égard du remplacement des matériels d'armement d'origine soviétique des nouveaux membres de l'OTAN et des candidats à l'Union européenne.

M. Maurice Lombard a alors relevé l'inconsistance des projets actuels de défense européenne, faute d'adversaire désigné comme au temps de la guerre froide. Il a estimé que le souci de recourir à la protection américaine constituait un obstacle aux progrès de la défense européenne, dont les objectifs économiques paraissent aujourd'hui jouer un rôle plus important que les objectifs strictement militaires.

M. Jacques Habert a souhaité savoir comment l'OCCAR, organisme actuellement essentiellement technique, pourrait devenir le noyau dur de la future politique européenne en matière d'armement.

M. Xavier de Villepin, président, s'est enfin interrogé sur l'incidence, selon lui décisive, des récents essais nucléaires pakistanais et indiens sur l'ensemble des questions de défense actuellement en suspens dans le monde.

M. Jean-Marie Guéhenno a ensuite répondu aux questions des commissaires.

Il a tout d'abord estimé que les essais nucléaires indiens et pakistanais attestaient la permanence de menaces dans le monde de l'après-guerre froide, et qu'ils montraient la pertinence du maintien d'un effort de défense important, même si la défense n'apparaît plus aujourd'hui comme un « projet mobilisateur ». Constituant une manifestation des conséquences de la montée en puissance de la Chine, les essais nucléaires indiens et pakistanais portent atteinte aux progrès accomplis dans le domaine de la lutte contre la prolifération, tout en faisant de celle-ci un aspect essentiel de la sécurité internationale à venir.

En ce qui concerne le développement, selon lui souhaitable, du rôle de l'OCCAR, **M. Jean-Marie Guéhenno** a estimé que cette organisation demeurerait un « arrangement technique », dénuée de véritable portée tant qu'elle ne manifesterait pas son autorité sur quelques projets essentiels pour l'édification d'une Europe des industries de défense.

Il a également relevé que le traité d'Amsterdam s'était abstenu de trancher sur le profil du Haut représentant pour la PESC, notant que le rayonnement de l'institution dépendrait du poids politique de cette personnalité. **M. Jean-Marie Guéhenno** a enfin souhaité que soient affectés à l'unité de planification, chargée de la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, des personnels d'horizons suffisamment variés pour que cette instance contribue effectivement à l'émergence d'une culture européenne qui intègre la défense comme un élément positif de la politique européenne.

La commission a ensuite entendu **M. Ronny Abraham, membre du Conseil d'Etat**, sur les **dispositions du traité relatives aux libertés publiques et aux droits fondamentaux**.

M. Ronny Abraham a d'abord rappelé que la prise en compte, par le droit communautaire, des questions relatives aux libertés publiques et aux droits fondamentaux relevait de quatre catégories de normes juridiques qui avaient entre elles diverses interactions : le droit communautaire écrit (les traités originels) ; le droit communautaire non écrit constitué des principes généraux du droit communautaire contenus dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ; les principes constitutionnels de chaque Etat membre ; enfin la convention européenne des droits de l'homme à laquelle sont parties les 15 Etats de l'Union et d'autres Etats non membres.

M. Ronny Abraham a présenté comme une lacune l'absence, dans les traités fondateurs, de « préambule » relatif à la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques. Les institutions communautaires ne sont, de ce fait, pas astreintes, juridiquement, au respect de ces droits alors même que leurs capacités normatives se sont notablement étendues. C'est en réaction à cette lacune juridique que la CJCE a progressivement élaboré, à travers sa jurisprudence, les principes généraux du droit communautaire dont la valeur juridique est équivalente à

celle des traités. Ainsi retrouve-t-on, depuis le début des années 1970, dans les principes généraux du droit communautaire de la CJCE, les grands principes protecteurs contenus dans les constitutions nationales. Ils reposent sur les traditions constitutionnelles communes et sur les instruments internationaux pertinents, à commencer par la convention européenne des droits de l'homme. Ces normes jurisprudentielles, qui s'imposent aux institutions communautaires comme aux Etats membres, ont d'ailleurs été consacrées par les traités européens à l'occasion de leurs aménagements successifs, notamment dans le cadre de l'Acte unique européen et du Traité de Maastricht.

Au début des années 1980, a précisé **M. Ronny Abraham**, l'idée est née d'une adhésion de l'Union européenne, en tant que telle, à la convention européenne des droits de l'homme, afin de clarifier l'applicabilité des normes qu'elle édicte au droit communautaire dérivé. Cette adhésion se heurte à certaines difficultés d'ordre technique -l'adhésion d'une organisation internationale non étatique n'est pas prévue par la convention elle-même- et d'ordre juridique. Ainsi la CJCE a-t-elle estimé, dans un avis du 28 mars 1996, qu'une telle adhésion nécessiterait une révision préalable des traités européens et remettrait en cause les équilibres fondamentaux du système juridique européen. Surtout, la CJCE, a estimé **M. Ronny Abraham**, n'entendait pas se soumettre ainsi à une tutelle juridique de la Cour européenne des droits de l'homme.

Sur ce point, a indiqué **M. Ronny Abraham**, le traité d'Amsterdam, qui aurait pu être l'occasion de préparer cette adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'homme, n'a pas apporté d'élément nouveau. Il traduit ainsi le refus implicite des Etats membres de toute adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'homme.

Cette non-adhésion présente -a estimé **M. Ronny Abraham**- plusieurs inconvénients : en premier lieu, elle ouvre la voie à d'éventuelles divergences de jurisprudence

entre la CJCE d'une part et la Cour européenne des droits de l'homme d'autre part ; en deuxième lieu, ces divergences mêmes peuvent placer les Etats membres dans des situations juridiquement insolubles : quelle attitude adopter à l'égard d'une directive, considérée par la CJCE comme conforme aux principes généraux du droit communautaire mais dont l'application par un Etat serait condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme saisie par un ressortissant de cet Etat ?

Cela étant, a reconnu **M. Ronny Abraham**, le fait de reconnaître à la Cour européenne des droits de l'homme le « dernier mot » en matière de respect des libertés publiques et des droits fondamentaux risquerait d'affecter la sécurité juridique, compte tenu des délais induits par les recours successifs aux différentes instances judiciaires compétentes.

Le traité d'Amsterdam, a précisé **M. Ronny Abraham**, apporte toutefois en matière de droits fondamentaux et de libertés publiques un aspect positif avec la reconnaissance de deux droits nouveaux des citoyens opposables aux institutions communautaires : l'accès aux documents administratifs émanant de la Commission, du Conseil et du Parlement européen (modification de l'article 255 du Traité de Rome) ; et la protection des citoyens contre le traitement automatisé d'informations individuelles (modification de l'article 298 du Traité de Rome).

Par ailleurs, a relevé **M. Ronny Abraham**, le nouvel article 7, ajouté par le Traité d'Amsterdam au traité sur l'Union européenne, permet au Conseil de sanctionner une violation grave et persistante d'un droit fondamental ou d'une liberté publique par un Etat membre. La procédure prévue se déroule en deux temps : le Conseil peut tout d'abord constater à l'unanimité (moins la voix de l'Etat concerné) la violation grave et persistante d'un droit fondamental ; il peut ensuite, à la majorité qualifiée, sanctionner l'Etat fautif, par exemple en décidant de suspendre l'exercice par cet Etat de son droit de vote.

M. Ronny Abraham a ensuite répondu aux questions posées par les membres de la commission.

A l'attention de **M. Jacques Genton**, **M. Ronny Abraham** a relevé le caractère partiel du transfert opéré dans le traité d'Amsterdam du troisième pilier -affaires intérieures et justice-, relevant de la coopération intergouvernementale, vers le premier pilier, relevant des compétences communautaires. Le premier pilier avait en effet été élargi aux questions de visas, d'asile et d'immigration, laissant de côté la coopération policière et judiciaire en matière pénale. **M. Ronny Abraham** a d'ailleurs fait observer que ce transfert conduirait la CJCE à examiner davantage d'affaires concernant la protection des droits fondamentaux et des libertés publiques et la compatibilité, en la matière, du droit communautaire dérivé avec les principes généraux du droit communautaire. Dans ce contexte, a estimé **M. Ronny Abraham**, la constitution d'un espace judiciaire européen demeurait une perspective dont on se rapprochait sans pouvoir jamais l'atteindre.

Répondant à **M. Xavier de Villepin**, président, **M. Ronny Abraham** a fait observer que les pouvoirs de la CJCE étaient déjà très importants et que le Traité de Maastricht les avait renforcés en contraignant les Etats à exécuter ses jugements.

S'agissant enfin des questions préjudicielles relatives à l'interprétation des textes communautaires entre les juridictions suprêmes de chaque Etat d'une part, et la CJCE d'autre part, **M. Ronny Abraham** a précisé à **M. Xavier de Villepin**, président, qu'après une phase initiale de réticence de la Cour de cassation et surtout du Conseil d'Etat, ces deux juridictions faisaient désormais une correcte application des dispositions de l'article 177 du Traité de Rome, permettant ainsi une coopération satisfaisante entre le juge national et le juge communautaire.

La commission a enfin procédé à l'audition de **M. Dominique Moïsi**, directeur adjoint de l'IFRI (Institut français des relations internationales), rédacteur

en chef de la revue « Politique étrangère », **sur les perspectives de l'Union européenne.**

M. Dominique Moïsi a souhaité évoquer, au-delà des termes du traité d'Amsterdam, les trois défis majeurs - souveraineté, identité et espace géographique- que devait désormais relever l'Union européenne dans un contexte international où la logique de la mondialisation a succédé à la confrontation liée à la période de la guerre froide.

Abordant en premier lieu le défi de la souveraineté, **M. Dominique Moïsi** a estimé que les Etats acceptent plus facilement des transferts de souveraineté dans des domaines comme la monnaie, où leur marge de manœuvre est déjà réduite, qu'en matière de sécurité où ils cherchent en revanche à sauvegarder leurs prérogatives. Ainsi, d'après le directeur adjoint de l'IFRI, l'Europe apparaît comme une construction hybride dotée d'une triple dimension : fédérale pour la monnaie, intergouvernementale pour la politique étrangère et la sécurité, régionale enfin, au regard des importantes responsabilités dévolues à l'échelon infranational.

M. Dominique Moïsi a ensuite observé que l'identité pouvait désormais revêtir différentes formes et que cette évolution pouvait, à bien des égards, heurter un pays comme la France, dont l'histoire politique était marquée par le jacobinisme.

Le directeur adjoint de l'IFRI a enfin évoqué la notion d'espace géographique pour relever que l'Europe n'est pas encore assurée de ses limites et que des incertitudes pesaient en particulier sur les relations entre l'Union européenne, d'une part, la Russie et la Turquie, d'autre part.

Selon **M. Dominique Moïsi**, le triple défi que doit relever l'Union européenne apparaît d'autant plus complexe que le processus de construction européenne, au-delà de la mise en œuvre de relations pacifiques entre les Etats européens, ne s'est pas réellement vu assigner de nouveaux objectifs communs. Le couple franco-allemand lui-

même, même s'il constitue encore un moteur indispensable pour la construction européenne, montre cependant ses limites compte tenu notamment des réactions divergentes des deux pays vis-à-vis de la mondialisation, plus considérée comme un risque par la France que par l'Allemagne.

Le directeur adjoint de l'IFRI a observé en conclusion que la construction européenne bénéficiait encore de l'appui de la majorité de l'opinion -même si ce soutien apparaissait tiède et incertain- mais qu'elle suscitait en revanche les critiques d'une minorité de plus en plus résolue et inquiète des menaces qui affectaient l'identité nationale.

Un débat s'est ensuite instauré avec les commissaires.

M. Jacques Genton, après avoir exprimé les réticences que lui inspirait une vision trop dogmatique de la souveraineté, s'est réjoui de la dynamique, sur le processus de construction européenne, provoquée par la mise en place de l'euro. **M. Dominique Moïsi** a souscrit à ces propos, tout en soulignant la dimension nostalgique qui s'attachait encore à la défense de la souveraineté.

M. Xavier de Villepin, président, a alors interrogé le directeur adjoint de l'IFRI sur les conséquences prévisibles des prochaines élections allemandes pour la construction européenne. **M. Dominique Moïsi** a estimé qu'une Allemagne profondément différente émergerait sans doute des prochaines échéances électorales outre-Rhin ; tandis que les responsables allemands actuels avaient connu la deuxième guerre mondiale et avaient tiré de cette expérience la volonté politique de faire l'Europe, les nouvelles générations, appelées bientôt à occuper les responsabilités politiques, se sentiraient moins obligées par les liens du passé. Toutefois, d'après **M. Dominique Moïsi**, le retour à une Allemagne bismarckienne n'est plus envisageable, compte tenu de la force du fédéralisme dans ce pays ; en définitive, dans l'hypothèse d'une alternance, le nouveau Chancelier pourrait se montrer tout à la fois, à

l'instar de l'actuel Premier ministre britannique, soucieux de l'intérêt national et plus pragmatique.

M. Dominique Moïsi a enfin précisé à l'attention de **M. Xavier de Villepin, président**, qu'une réforme institutionnelle apparaissait indispensable compte tenu du risque de paralysie qui résultait du mode de fonctionnement actuel de l'Union ; à cet égard, **M. Dominique Moïsi** a estimé que les prochains élargissements, quand ils se concrétiseront, pourraient provoquer, à la suite des blocages qui ne manqueront pas de se produire, la réforme indispensable.

Jeudi 4 juin 1998 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a **procédé à l'examen des amendements sur la proposition de loi n° 410 (1997-1998)**, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à **l'élimination des mines antipersonnel**.

Suivant les conclusions de **M. Daniel Goulet, rapporteur**, qui a rappelé que la commission avait souhaité donner à la proposition de loi un champ d'application rigoureusement identique à celui de la convention d'Ottawa, la commission a émis un avis défavorable, à l'article premier, sur l'amendement n° 14 de Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Jean-Luc Bécart et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

Elle a émis, pour les mêmes raisons, un avis défavorable aux amendements n°s 15 et 16 de Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Jean-Luc Bécart et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, qui tendaient à insérer un article additionnel après l'article premier.

A l'article 3, après que le rapporteur eut rappelé que la commission avait proposé la suppression de cet article, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 20 de MM. Claude Huriet, André Diligent, Jean-Louis Lorrain et Michel Mercier et sur les amendements n°s 17, 19 et 18 de Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Jean-Luc Bécart et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen,

qui tendaient à proposer une nouvelle définition des mines antipersonnel.

Enfin, à l'article 11 ter, elle a émis un avis favorable, sous réserve d'explications qui pourraient être fournies par le Gouvernement en séance publique, à l'amendement n° 21 du Gouvernement tendant à préciser la procédure de désignation des experts chargés des missions d'établissement des faits, et elle a décidé qu'elle pourrait, en conséquence, retirer son amendement n° 12 ayant le même objet.

M. Guy Penne alors rappelé qu'en 1995, le groupe socialiste avait déposé une proposition de loi retenant une définition des mines antipersonnel plus large que celle du texte en discussion. Il a toutefois précisé que depuis lors, un accord international s'était dégagé sur une définition dans le cadre de la convention d'Ottawa et que, dans l'intérêt de la convention elle-même, la loi française devait se calquer sur cette définition. En conséquence, il a marqué son accord avec l'avis défavorable donné par la commission aux amendements tendant à élargir le champ d'application de la proposition de loi au-delà du dispositif de la convention d'Ottawa.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 3 juin 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'audition publique de **M. Michael Friedman, directeur général de la Food and Drug Administration (FDA)** aux Etats-Unis.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a remercié M. Michael Friedman d'avoir accepté de se rendre en France pour rencontrer les sénateurs et s'entretenir avec eux des questions relatives à la veille et à la sécurité sanitaires. Il a rappelé que cette audition intervenait avant la lecture en séance publique au Sénat des conclusions de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative aux conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.

Il a indiqué qu'il avait souhaité inviter l'ensemble des sénateurs à participer à cette audition ainsi que les députés membres de la commission mixte paritaire ; il a remercié de leur présence les journalistes et les nombreuses personnalités auditionnées au cours des travaux conduits par la commission.

Il a salué M. René Monory, Président du Sénat, qu'il a remercié d'avoir bien voulu, en dépit d'un agenda particulièrement chargé, honorer de sa présence la réunion de la commission.

M. René Monory, Président du Sénat, a souligné l'intérêt qu'il portait aux importantes initiatives prises par la commission des affaires sociales du Sénat dans le domaine de la santé ; il s'est félicité de l'ouverture de ses travaux sur les expériences étrangères dont témoignait l'audition de M. Michael Friedman.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a évoqué les nombreuses initiatives prises par la commission des

affaires sociales, depuis la fin de l'année 1992, pour améliorer la sécurité sanitaire, qui se sont notamment traduites par la création de l'agence du médicament, l'adoption de dispositions relatives aux thérapies cellulaires et géniques et la proposition de loi relative au renforcement de la veille et de la sécurité sanitaires. Il a cité les missions d'information qui ont préparé ces travaux et il a fait référence au déplacement de membres de la commission aux Etats-Unis pour y examiner les conditions du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.

M. Michael Friedman a affirmé qu'il considérait comme un honneur d'avoir été invité à s'exprimer devant les sénateurs et il a rappelé les liens particuliers qui unissaient les Etats-Unis et la France depuis plus de deux siècles. Il a indiqué qu'il évoquerait dans son propos liminaire l'organisation, le financement et les méthodes de travail de la FDA. Il a estimé que si l'organisation administrative des Etats-Unis et de la France présentait des différences, les missions et les objectifs de leur administration sanitaire étaient communs.

Il a d'abord évoqué les moyens qui permettaient à la FDA de susciter la confiance des Américains. Cette confiance résulte en grande partie de la transparence des méthodes de travail de la FDA. Le public a en effet accès à l'information qu'elle utilise, à l'exception des données individuelles nominatives et de celles qui sont protégées par le secret industriel, ainsi qu'aux procédures de décision. Ainsi, l'agence organise des réunions publiques sur des sujets très divers et a mis en place un site internet qui met à la disposition des citoyens les décisions de l'agence, des articles scientifiques, des avertissements sanitaires et les informations relatives au rappel des produits. La FDA a également mis en place des numéros verts à la disposition du public, également accessibles aux personnes qui ne parlent pas la langue anglaise.

Les méthodes de travail de la FDA font également appel à des relations avec l'industrie. Ainsi les scientifiques de la FDA rencontrent-ils fréquemment ceux qui

travaillent dans les entreprises souhaitant mettre sur le marché de nouveaux produits : l'administration américaine veut ainsi aider les industriels en leur proposant de conduire les meilleures études scientifiques et de prendre ainsi les meilleures décisions.

M. Michael Friedman a indiqué que la FDA diffusait des recommandations publiques qui indiquaient, par exemple, comment prouver qu'un nouveau produit de santé est efficace et sûr ou quel était l'étiquetage approprié pour certains produits alimentaires. Ces recommandations sont souvent élaborées à la suite de réunions publiques. En outre, tout nouveau projet de réglementation est annoncé à l'avance et il fait l'objet, après une réflexion interne et parfois après des réunions publiques, de rédactions soumises à discussion. Ces projets sont diffusés suffisamment en avance pour que le public et les industries concernées puissent faire connaître leurs réactions. Si une telle procédure exige du temps, elle est juste et démocratique.

M. Michael Friedman a ensuite évoqué les relations de la FDA avec la communauté scientifique. Il a indiqué que les méthodes de travail et les critères de décision de la FDA étaient de nature scientifique, à l'exclusion de toute considération commerciale ou politique. La FDA bénéficie du concours de nombreuses commissions consultatives qui réunissent des scientifiques issus de l'administration, des universités et de l'industrie. Les associations de consommateurs y sont également représentées et leurs réunions sont publiques. La FDA recrute également des consultants scientifiques, le plus souvent d'origine universitaire, pour mener des études sur des questions particulières. Les experts de la FDA conduisent aussi leurs propres recherches et tirent souvent profit de leurs relations professionnelles avec des scientifiques travaillant pour d'autres institutions.

M. Michael Friedman a estimé que, compte tenu de la transparence de ses méthodes de travail, de son objectivité scientifique et de l'absence de conflit d'intérêts, la

FDA bénéficiait de la confiance générale des citoyens, même si certains critiquaient parfois son action.

Il a ensuite cité, avec l'exemple des organismes génétiquement modifiés (OGM), les avantages d'une relation confiante entre l'administration sanitaire et les citoyens. Il a indiqué qu'aux Etats-Unis, la mention de la présence d'OGM dans l'alimentation n'était pas exigée pour l'étiquetage des produits. Il a affirmé que le débat concernant ces questions avait été important il y a quelques années et qu'il n'avait été clos qu'au terme d'un processus de décision faisant appel à l'expression du public. La FDA a décidé que, comme elle le fait pour tous les produits alimentaires, elle pouvait déléguer aux producteurs d'OGM la responsabilité de s'assurer que leurs produits alimentaires ne présentent pas de risques. L'examen des données scientifiques a en effet convaincu l'agence que les produits contenant des OGM ne présentaient pas des risques spécifiques ou accrus par rapport aux autres produits alimentaires. La FDA n'exigeant pas, en ce qui les concerne, une procédure d'autorisation de mise sur le marché, les industriels doivent assumer les risques sanitaires, notamment allergiques, de leurs produits : environ quarante produits ont ainsi été mis sur le marché depuis l'entrée en vigueur de cette politique en 1992.

Le processus de décision, sur les OGM, s'est traduit par de nombreuses réunions publiques, parfois conflictuelles, où participaient les responsables et les experts de la FDA, des représentants des sociétés savantes et le public. Pendant les quelque dix années de travail qu'il a exigées, la FDA a reçu entre 3.000 et 4.000 contributions. Depuis six ans, l'opinion publique accepte la présence d'OGM dans l'alimentation. Il sait aussi que si la FDA découvrait qu'un producteur fabrique un aliment dangereux contenant des OGM, elle le retirerait aussitôt du marché : elle l'a déjà fait une fois pour un produit qui présentait des risques de réactions allergiques.

Constatant que le Gouvernement français a prévu d'organiser une conférence de consensus publique pour

examiner la question de la présence des OGM dans les produits alimentaires, et sans procéder à une comparaison avec ce qui s'est passé aux Etats-Unis, **M. Michael Friedman** a estimé que la prise en compte de l'opinion publique dans le processus de décision pouvait être bénéfique.

M. Michael Friedman a ensuite indiqué que d'autres éléments contribuaient à favoriser la confiance du public dans son administration sanitaire. Il a cité l'utilité sociale de l'administration sanitaire qui contribue à prévenir les risques sanitaires et permet aux nouveaux produits d'être rapidement disponibles sur le marché. Il a évoqué la valeur ajoutée de l'action de la FDA, qui ne peut être assimilée à un exercice bureaucratique d'examen des produits avant leur mise sur le marché, mais qui doit être comprise comme aidant les producteurs à se focaliser sur les risques sanitaires bien avant que les patients utilisent ces produits et fournissant l'information nécessaire à leur bon usage.

M. Michael Friedman a indiqué que la FDA devait accomplir sa mission au moindre coût. Estimant qu'une agence pourrait utiliser toutes les ressources de la nation à essayer d'éliminer tous risques possibles pour un seul produit, il a affirmé que l'approche de la FDA consistait à identifier et à maîtriser les risques. Après avoir évoqué la nécessaire attention apportée aux aspirations des citoyens de se voir délivrer de l'inquiétude concernant la sécurité et l'efficacité des produits de santé et la sûreté des produits alimentaires, il a affirmé qu'il entraînait dans la mission de la FDA de satisfaire aux objectifs fixés par le Congrès des Etats-Unis et qu'elle devait être soumise, pour des raisons budgétaires, administratives et scientifiques, à une évaluation régulière, stricte et objective.

M. Michael Friedman a indiqué qu'il n'était pas toujours facile de trouver le bon équilibre entre certaines préoccupations contradictoires. Il a ainsi cité la contradiction qui pouvait exister entre le souci de rendre rapidement disponible un nouveau médicament et l'exigence de sécu-

rité sanitaire : en matière de traitement du sida, par exemple, l'agence a fait prévaloir un accès rapide à des thérapies expérimentales, choix qui ne s'est pas toujours révélé le plus opportun. Il a aussi cité la contradiction qui peut exister entre la liberté de choix des patients et des préoccupations scientifiques ou de coût. Il a cependant rappelé que la FDA ne prenait pas en considération la question de la maîtrise des dépenses de santé.

M. Michael Friedman a ensuite décrit les missions de la FDA et ses relations avec d'autres agences fédérales, d'Etats fédérés ou de collectivités territoriales. Il a indiqué que les activités principales de la FDA comprenaient l'évaluation et l'autorisation des médicaments, des produits biologiques, des dispositifs médicaux et des additifs alimentaires avant leur mise sur le marché. Dans le cadre de cette mission, l'agence s'assure que les données scientifiques montrent que le produit est sûr et efficace ; l'agence est d'ailleurs en train de redéfinir les preuves nécessaires à la démonstration qu'une thérapeutique est sûre et efficace.

La FDA assure également une mission de vigilance et de police sanitaire concernant les produits de sa compétence après leur mise sur le marché. Ces mesures de police peuvent parfois faire intervenir d'autres agences du Gouvernement fédéral même si la FDA a le plus souvent une responsabilité première. Des administrations des Etats fédérés et des collectivités locales sont également parfois impliquées.

Des bureaux de la FDA situés sur l'ensemble du territoire américain se voient confier des missions diverses telles que diligenter des inspections ou contrôler des produits de santé et des produits alimentaires importés. Ils procèdent également à des enquêtes et répondent aux situations d'urgence.

La FDA exerce par ailleurs une importante activité dans les domaines de l'étiquetage et d'information des consommateurs concernant les produits de santé et les

produits alimentaires, qu'il s'agisse des notices apposées sur les produits alimentaires ou des publicités télévisées concernant les nouveaux médicaments.

Enfin, l'agence est impliquée dans la mise en œuvre de programmes spécifiques, tels que la politique de lutte contre le tabagisme chez les adolescents.

M. Michael Friedman a ensuite évoqué la question de la séparation des missions d'évaluation et de gestion du risque. Il a indiqué que pour la FDA, ces missions devaient être considérées comme connexes. En effet, lorsque la FDA identifie un problème sanitaire, elle a le pouvoir de commencer à le régler. En outre, la FDA évalue très sérieusement les risques des nouveaux produits de telle sorte que, si leurs effets secondaires sont jugés trop graves, le produit ne puisse pas arriver sur le marché. Si les problèmes sanitaires associés à un nouveau produit n'ont pas été identifiés avant sa mise sur le marché, l'agence intervient rapidement pour éviter que des patients l'utilisent. Il a ainsi cité l'exemple de la manière dont la "fenfluramine" avait été retirée du marché lorsqu'il est apparu clair que ce médicament pouvait entraîner des problèmes cardiaques.

M. Michael Friedman a également précisé que la FDA collaborait avec de nombreuses institutions et administrations à travers le pays. Ainsi, les administrations des Etats fédérés et des collectivités locales prennent en charge beaucoup d'inspections concernant les produits alimentaires que la FDA ne peut pas assurer à elle seule. Il a précisé que la FDA et le ministère de l'agriculture s'étaient vu confier des missions complémentaires en matière de contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation. Mais, même si ces deux institutions réagissent lorsque des problèmes sanitaires interviennent, le rôle du ministère de l'agriculture est limité au contrôle des viandes et de la volaille, tandis que la FDA est responsable de la sécurité de tous les autres produits alimentaires ainsi que des additifs alimentaires et de l'étiquette-

tage. La FDA comme le ministère de l'agriculture assurent l'inspection des produits importés.

La FDA collabore également avec d'autres agences sanitaires telles que les Centers for disease control and prevention et le national institute of health (NIH) ainsi qu'avec le ministère de la santé. De même, la FDA entretient des relations avec des institutions étrangères en échangeant de l'information et en traitant certaines matières réglementaires. Parfois, ces relations sont régies par des accords spécifiques. Dans d'autres cas, la FDA entretient simplement un dialogue régulier sur des problèmes communs. Ainsi, une rencontre annuelle est organisée avec la DG III de la Commission européenne, avec la commission du Codex Alimentarius et avec la conférence internationale sur l'harmonisation. L'agence participe également à des rencontres avec l'Europe, le Canada et le Mexique.

Enfin, la FDA entretient des relations particulières avec certaines universités, comme l'université du Maryland, dans le cadre de son Joint Institute for Food Safety and Nutrition. Les scientifiques de la FDA collaborent également avec des chercheurs universitaires ainsi qu'avec des scientifiques qui travaillent pour l'industrie.

M. Michael Friedman a ensuite évoqué l'impact de la loi sur la modernisation de la FDA. Il a affirmé à titre préliminaire que, si la nature scientifique du fondement des décisions de la FDA ne devait pas changer, ses méthodes de travail devaient constamment évoluer et s'adapter aux changements de la société ou des techniques. Il a indiqué que l'année dernière, le Congrès avait adopté une loi importante qui entraînerait de nombreux changements dans la manière dont la FDA contrôlait beaucoup de produits, et notamment les dispositifs médicaux.

Outre, le renouvellement du Prescription Drug Users Fee Act qui donnera à l'agence des ressources financières très substantielles, la loi prévoit désormais que les disposi-

tifs médicaux appartenant à une classe I, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas destinés à prévenir de manière significative l'altération de la santé humaine ou qui ne présentent pas de danger potentiel important, seront dispensés de notification à la FDA avant leur mise sur le marché. La loi concentre aussi l'action de la FDA sur la matérieo-vigilance des dispositifs médicaux à risque.

La loi supprime la procédure d'autorisation de la FDA pour la plupart des emballages et des autres produits en contact avec les aliments et qui pourraient y pénétrer. En outre, la loi développe les procédures qui permettent à la FDA d'autoriser les allégations sanitaires et nutritionnelles des aliments sans réduire ses exigences réglementaires.

Les procédures ont également été allégées pour les médicaments composés afin de garantir la disponibilité des médicaments préparés pour un seul individu par les pharmaciens. Mais la loi établit clairement les bonnes pratiques de fabrication de ces médicaments afin de prévenir les risques de fraude.

M. Michael Friedman a ensuite évoqué le financement de la FDA. Il a indiqué que son budget d'un milliard de dollars résultait à 90 % de dotations budgétaires, mais que l'agence percevait également des redevances pour service rendu à l'occasion des procédures d'autorisation. Il a indiqué que la FDA devenait de plus en plus performante : ainsi, depuis cinq ans, le nombre de produits annuellement autorisés a progressé de 17 % par an, sans que la qualité de son travail s'en trouve amoindrie.

M. Michael Friedman a aussi affirmé que la charge de travail de la FDA doublait tous les six ans. La question est donc désormais de maintenir le niveau de performance de la FDA sans accroissement des ressources budgétaires. En effet, au cours des cinq dernières années, le budget de la FDA a seulement connu une progression annuelle de 1,23 %.

En conclusion, **M. Michael Friedman** a estimé que le contrôle de la sécurité sanitaire avait des implications internationales : de plus en plus, les produits soumis au contrôle de la FDA sont des produits distribués sur le marché international et, ni l'information scientifique, ni les maladies, ni la santé publique n'ont de frontières.

M. Michael Friedman a ensuite répondu aux questions des parlementaires.

M. Charles Descours l'a interrogé sur ses relations avec les ministres de l'agriculture et de la santé et avec les lobbies ainsi que sur la bioéthique.

M. Claude Huriet a déclaré avoir particulièrement apprécié les déclarations de M. Friedman sur le caractère transparent et démocratique des méthodes de travail de la FDA.

Il a également souligné qu'une même agence pouvait se voir confier des missions d'évaluation et de gestion des risques et il a interrogé M. Michael Friedman sur le budget de la FDA et sur l'opportunité de créer une ou deux agences de sécurité sanitaire.

M. Michael Friedman a précisé que les rapports institutionnels entre la FDA et les Centers for Disease Control ou le ministère de l'agriculture étaient bons, en raison notamment du respect mutuel et des relations personnelles existant entre leurs dirigeants. S'il y a parfois des désaccords, ces institutions ont un objectif commun qui est de satisfaire les attentes des citoyens en matière de sécurité sanitaire.

Il a affirmé que, si le caractère transparent des méthodes de travail de la FDA la conduisait à entretenir des relations avec les industriels et les groupements de citoyens, cela ne l'empêchait pas de maintenir ses exigences.

M. Michael Friedman a également évoqué les problèmes croissants d'ordre scientifique et éthique posés par

les recherches biomédicales et a indiqué que, s'il y a dix ans, les budgets de recherche du NIH et de l'industrie s'élevaient chacun à six milliards de dollars, ils représentaient respectivement aujourd'hui 13,5 et 21,5 milliards de dollars.

Il a estimé que la réponse à la question de la création d'une ou deux agences de sécurité sanitaire était liée à des considérations spécifiques.

Il a précisé que les redevances pour services rendus étaient perçues seulement pour certains produits.

M. André Aschieri, député, constatant que l'activité de la FDA devait susciter de nombreux contentieux, a demandé à M. Michael Friedman si cela ne la conduisait pas à recruter des juristes en grand nombre. Il lui a également demandé si une étude avait été réalisée pour déterminer le montant des dépenses de santé évitées en raison des activités de contrôle exercées par la FDA. Il s'est enfin interrogé sur la manière dont pouvait être assuré le contrôle de la sécurité sanitaire de l'environnement.

M. Michael Friedman a confirmé l'existence de nombreux contentieux et il a estimé qu'ils conduisaient la FDA à produire des décisions de bonne qualité. Il a indiqué qu'il ne possédait pas d'étude mesurant les économies de santé réalisées. Il a affirmé que le contrôle de la sécurité sanitaire de l'environnement et notamment de l'air, de l'eau et des sols ne relevait pas des compétences de la FDA. Cependant, celle-ci est amenée à collaborer avec l'Environmental protection agency sur des dossiers tels que ceux qui concernent l'utilisation des pesticides ou leurs résidus dans les produits alimentaires.

M. Nicolas About a émis des doutes quant à l'absence de prise en considération de questions d'ordre économique dans les décisions de la FDA. Il a cité l'exemple d'un médicament contre l'obésité pour lequel l'autorisation de mise sur le marché semblait avoir été accordée en fonction d'un calcul économique. Il a demandé

à M. Michael Friedman s'il était possible d'avoir accès aux fiches de pharmacovigilance de la FDA sur son site internet. Il s'est demandé si la FDA n'avait pas tendance à accorder plus facilement ses autorisations aux médicaments américains qu'aux médicaments étrangers.

M. Michael Friedman s'est totalement inscrit en faux contre les propos de M. Nicolas About tant sur les décisions prises par la FDA en ce qui concerne le médicament de lutte contre l'obésité qu'il avait cité que sur les médicaments d'origine étrangère, observant à cet égard que de plus en plus de produits de santé étaient fabriqués par des sociétés multinationales.

Confirmant l'indépendance des décisions de la FDA, il a souligné qu'aucune n'était jamais considérée comme définitive et qu'elles faisaient l'objet d'une constante réévaluation. Il a indiqué que les résumés des fiches de pharmacovigilance étaient disponibles sur le réseau internet.

M. Michel Souplet, citant notamment le cas de l'exportation des volailles, a estimé que des barrières sanitaires faisaient souvent fonction de barrières commerciales. Il s'est prononcé en faveur de l'élaboration de normes internationales.

M. Michael Friedman a répondu que l'importation des volailles était de la compétence du ministère de l'agriculture, dont un représentant à l'Ambassade des Etats-Unis pouvait être entendu par la commission.

Evoquant l'harmonisation internationale des normes, il a indiqué que, si un consensus était possible sur des données scientifiques, sur l'évaluation des risques et la vigilance, il y aurait toujours des questions scientifiques sans réponse à un moment donné et que, de pays à pays, on apprécierait différemment l'information disponible lorsqu'elle était insuffisante. En outre, **M. Michael Friedman** a reconnu qu'il était difficile d'harmoniser les préférences des consommateurs de tous les pays.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a remercié M. Michael Friedman pour la qualité de son intervention et des réponses apportées et il a déclaré avoir particulièrement apprécié son propos sur les relations entretenues par la FDA avec les consommateurs et les scientifiques.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 2 juin 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Henri Collard, vice-président. La commission a procédé à l'audition de **M. Martin Bouygues, président directeur général du groupe Bouygues.**

Dans une présentation liminaire, **M. Martin Bouygues** a rappelé que les six métiers de son groupe étaient regroupés en deux pôles :

- le pôle « Construction », pôle originel du groupe, qui comprend le métier du bâtiment et des travaux publics (BTP) auquel il faut associer Bouygues Offshore qui construit des plates-formes pétrolières, le métier des travaux routiers exercé par la société Colas, leader mondial sur son créneau, et le métier de l'immobilier assuré par Bouygues Immobilier ;

- le pôle « Services », développé à partir de 1984, avec les métiers de la gestion déléguée de services publics assurée par la compagnie Saur (Société d'aménagement urbain et rural), de la communication (TF1) et des télécommunications (Bouygues Telecom).

M. Martin Bouygues a indiqué que l'ensemble de ces activités avaient représenté un chiffre d'affaires de 92 milliards de francs en 1997 (contre 82,5 en 1996), dont 32,5 milliards à l'international. Il a fait état d'une capacité d'autofinancement de 4,4 milliards de francs, d'un bénéfice net total de 1,5 milliard de francs et d'un bénéfice net (part du groupe) de 755 millions de francs. Soulignant que la rentabilité des capitaux propres atteignait 9,2 %, il a précisé qu'elle pouvait encore s'accroître. Enfin, il s'est réjoui de la forte hausse de la capitalisation boursière, passée de 12,9 milliards de francs en 1996 à 17,6 milliards en 1997 et proche de 27 milliards de francs aujourd'hui.

Puis, **M. Martin Bouygues** a indiqué que parmi les 105.700 collaborateurs de son groupe, 17.500 étaient des cadres et ingénieurs, soit une proportion très élevée (17 %), 57.500 des ouvriers ou « compagnons » (54 %) et 30.500 des techniciens et employés (29 %). Il a fait état de 4.950 recrutements en 1997 dont 1.300 cadres et ingénieurs et 3.520 jeunes de moins de trente ans. Enfin, il a précisé que son groupe pratiquait une politique volontariste d'accueil de stagiaires (3.710 en 1997) afin de faciliter le recrutement. Il a précisé, à cet égard, que 90 % des cadres supérieurs avaient effectué la majeure partie de leur carrière dans l'entreprise.

Abordant le métier du BTP, le président du groupe Bouygues a indiqué que plus de 50 % du chiffre d'affaires (17 milliards de francs sur 33,4 en 1998) était désormais réalisé à l'international (contre un quart en 1989). Evoquant la mosquée de Casablanca et le bâtiment où s'était déroulée la cérémonie de rétrocession de Hong Kong à la Chine, il a ajouté que la stratégie poursuivie par l'entreprise était de maintenir sa primauté par des projets techniquement innovants et à forte valeur ajoutée (construction de gratte-ciel à Hong Kong sans faire usage d'échafaudages en bambous), par une forte sélectivité des projets (projets donnant lieu à une « ingénierie » financière originale) et par une adaptation permanente à l'évolution des marchés (Asie centrale, Europe de l'Est, Amérique du Sud, Afrique). **M. Martin Bouygues** a enfin rappelé que Bouygues était le premier exportateur mondial de BTP, en précisant que cela correspondait à de l'exportation de matière grise plus que de matériaux.

S'agissant du métier des routes assuré par la société Colas, numéro un mondial des travaux routiers, **M. Martin Bouygues** a relevé que le fort développement enregistré à l'international (10,4 milliards de francs de chiffre d'affaires en 1998 sur un chiffre d'affaires total de 25,5 milliards) avait été réalisé essentiellement par croissance externe. Il a ajouté que Colas disposait d'une grande puissance industrielle avec des carrières et des usines

d'enrobés pour fabriquer le revêtement noir des routes et d'un laboratoire de recherche et développement de produits et procédés innovants situé à Saint-Quentin-en-Yvelines. Il a enfin évoqué la forte présence de Colas en Amérique du nord.

Traitant du métier de l'immobilier, dont le chiffre d'affaires a été ramené de 6,7 milliards de francs en 1989 à 3,7 milliards de francs en 1996, **M. Martin Bouygues** a noté qu'un comportement prudent avait permis de limiter les effets de la crise, son groupe ayant délibérément évité les acquisitions spéculatives. Evoquant la restructuration de l'activité en une seule entité et la reprise du secteur du logement, il s'est déclaré confiant dans la reprise du secteur de l'immobilier d'entreprise et il a fait état de prévisions de chiffre d'affaires de 4,2 milliards de francs pour 1998.

Abordant le pôle « Services », **M. Martin Bouygues** a tout d'abord indiqué que la Saur (14,2 milliards de francs de chiffre d'affaires attendu en 1998 dont 5 à l'international), bras armé de son groupe pour la gestion déléguée de services publics, détenait une position monopolistique en Côte d'Ivoire où elle gérait la distribution d'eau depuis 35 ans et celle de l'électricité depuis 6 ans. Il s'est réjoui de l'excellent climat dans lequel s'était nouée l'alliance avec EDF, en particulier en raison de la définition précise des responsabilités de chacun. Evoquant enfin la diversification des activités de la Saur, notamment dans l'exploitation d'un gisement de pétrole et de gaz en Côte d'Ivoire, il a considéré que l'entreprise pourrait à l'avenir se développer sur un marché mondial en forte expansion, compte tenu du mouvement général de privatisation des services publics.

S'agissant de l'activité « Communication » assurée par TF1, le président du groupe Bouygues a mis en exergue l'effort soutenu de diversification engagé par l'entreprise avec la création de chaînes thématiques (LCI, Eurosport, Odyssée) et le lancement du bouquet numérique TPS (télévision par satellite). Il a fait valoir à cet égard que les

chaînes numériques et le câble devraient rapporter 2,2 milliards de francs de chiffre d'affaires en 1998 sur un chiffre d'affaires total attendu de 10,4 milliards de francs.

Concluant enfin sur l'activité « Télécommunications » assurée par Bouygues Telecom, **M. Martin Bouygues** a indiqué que le nombre d'abonnés atteignait près de 730.000, deux ans après l'ouverture du réseau en juin 1996, ce qui constituait un record pour un troisième opérateur. Il a relevé que Bouygues Telecom était à l'origine de la formule du forfait, qui constituait un nouveau concept de la téléphonie personnelle grand public. Il a enfin précisé que le financement était assuré par une syndication de 70 banques pour une somme totale de 15 milliards de francs, sans recours sur les actionnaires qui avaient eux-mêmes apporté 8 milliards de francs.

M. Martin Bouygues a alors dressé un panorama du marché français des télécommunications, en observant que les prévisions avaient largement sous-évalué le développement du marché, puisque le nombre d'abonnés était aujourd'hui évalué, pour l'année 2000, dans une fourchette comprise entre 15,2 millions et 19,7 millions contre 10,4 millions dans la prévision initiale. Le président du groupe Bouygues a estimé que le taux de pénétration excéderait 54 % en 2007. S'agissant des prévisions pour Bouygues Telecom, il a fait état d'une fourchette de 3,2 à 4,3 millions d'abonnés en 2000 et de 6,7 à 9,1 millions d'abonnés en 2007. Il a enfin noté que 93 % de la population serait couverte par le réseau de Bouygues Telecom en 2000, réseau constitué de plus de 5.000 stations et qui présentait l'originalité d'être développé par des spécialistes issus du BTP et non seulement du secteur des télécommunications.

Au total, **M. Martin Bouygues** a indiqué que le chiffre d'affaires du pôle « Construction », qui avait atteint 64,1 milliards de francs en 1997, devrait connaître une légère baisse en 1998 pour s'établir à 63,1 milliards environ. Il a toutefois précisé que cette prévision constituait une évaluation « prudente ». Le chiffre d'affaires du pôle

« Services » devrait en revanche passer de 25,1 à 29 milliards de francs, grâce pour l'essentiel, au développement des activités de Bouygues Telecom. Quant aux activités « Grands Moulins de Paris » qui représentent 2,6 milliards de francs en 1997, **M. Martin Bouygues** a déclaré qu'elles ne devraient pas rester dans le groupe. Le chiffre d'affaires total du groupe est ainsi estimé à 94,5 milliards de francs pour 1998.

Décrivant le compte de résultat et le bilan consolidé du groupe, **M. Martin Bouygues** a observé que Bouygues avait acquitté un montant total d'impôt et taxes de 2,9 milliards de francs dont 909 millions d'impôt sur les bénéfiques. Il a également noté que les dettes financières s'élevaient, au 31 décembre 1997, à 12,27 milliards de francs, à rapprocher d'une trésorerie de 8,73 milliards de francs, ce qui ramène le montant net des dettes à moins de 4 milliards de francs. Les provisions atteignaient à cette date 10 milliards de francs et les capitaux propres 12,4 milliards de francs.

Enfin, grâce à la forte création de valeur par l'ensemble des activités du groupe, mais surtout par Bouygues Telecom, le cours en bourse de l'action Bouygues est passé d'un peu plus de 500 francs en janvier 1997 à 1.100 francs aujourd'hui. L'objectif retenu par le groupe est de rémunérer les capitaux propres à hauteur de 15 % en 2001 pour satisfaire les actionnaires, au premier rang desquels on trouve la SCDM détenue par les deux frères Bouygues (14,7 % du capital), la société financière du Loch détenue par M. Vincent Bolloré (10 %), les salariés du groupe (6,5 %) et CDR Participations (6 %). Les investisseurs étrangers sont entrés à hauteur de 26 % du capital et même de 35 % si l'on prend en compte les participations étrangères dans des sociétés françaises actionnaires de Bouygues.

M. Martin Bouygues a enfin évoqué la mise en œuvre du gouvernement d'entreprise au sein de son groupe, à travers la création depuis 1996 de trois comités au sein du conseil d'administration (comité des comptes,

comité des rémunérations et comité de sélection) qui permettent des rapports plus sains entre l'entreprise et ses actionnaires.

M. Martin Bouygues a conclu son exposé liminaire en insistant sur la qualité des hommes de son groupe et sur les valeurs qui les fédèrent : sens du défi, idées sociales modernes et novatrices, paix sociale, mobilisation, professionnalisme, créativité et esprit d'entreprise.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souhaité connaître le sentiment de M. Martin Bouygues sur les perspectives du secteur du logement pour les deux années à venir, lui demandant s'il était envisageable de voir ce secteur se développer après sept ans de grandes difficultés.

Rappelant que le groupe Bouygues était candidat à l'attribution d'une concession pour l'autoroute A 86, il a sollicité l'avis de M. Martin Bouygues sur les nouvelles règles existant en matière de concessions autoroutières, le Sénat s'étant ému de la suspension du programme autoroutier.

En matière de télécommunications, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souhaité connaître les perspectives d'évolution de la téléphonie mobile. Il a également relevé que le groupe Bouygues, contrairement à nombre de ses concurrents, n'avait pas fait le choix d'une stratégie d'alliances et il s'est interrogé sur la raison d'un tel choix.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a noté que les collectivités publiques pratiquaient de plus en plus la délégation de la gestion des services publics, l'opérateur faisant une offre au meilleur marché dans le cadre des prescriptions fixées par l'autorité publique. Il a souhaité connaître l'avis de M. Martin Bouygues sur ce concept juridique.

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a souhaité savoir où en était l'alliance du groupe Bouygues avec le groupe Bolloré.

M. Martin Bouygues a noté que le secteur du BTP était très sensible aux aléas de l'économie, ajoutant que le logement était un bien de consommation et non un bien durable comme il était souvent avancé de manière trop rapide : cette situation explique les besoins permanents dans ce secteur. Il a également expliqué que le BTP était une activité franco-française, à la différence du secteur automobile, ce qui engendrait des besoins importants en main-d'œuvre nationale.

M. Martin Bouygues a noté que le BTP connaissait actuellement une phase relativement faste grâce, notamment, aux mesures prises par le précédent Gouvernement en matière de logement, mesures que l'actuel Gouvernement n'entend cependant pas remettre en cause. Dès lors, le marché français du BTP connaîtra probablement une reprise cette année et en 1999. La situation en Europe est globalement identique, le climat étant un peu meilleur en Grande-Bretagne, où la crise immobilière avait débuté plus tôt qu'en France.

Abordant la dimension internationale du secteur du BTP, **M. Martin Bouygues** a rappelé que l'extrême Orient constituait un très gros marché pour le groupe Bouygues, notamment Singapour et l'Australie, mais surtout Hong Kong, où le groupe parvient même à devancer les entreprises britanniques. Il a estimé que la crise en Asie n'aurait pas d'effets catastrophiques sur le BTP et affirmé que l'Asie centrale, l'Europe de l'Est et même l'Afrique représentaient des marchés potentiels pour ce secteur.

M. Martin Bouygues a expliqué que le groupe Bouygues pratiquait, sur les marchés internationaux, une tactique qu'il a qualifiée de « nomadisme », l'Arabie Saoudite, marché très porteur au cours des années 1980 puis moins intéressant aujourd'hui, en constituant un bon exemple.

Il a conclu que la compétitivité mondiale était très forte dans le domaine du BTP, ce qui nécessitait l'acquisition de savoir-faire spécifiques.

Sur la question de l'A 86, **M. Martin Bouygues** a rappelé que son groupe détenait indirectement 9 % de la société Cofiroute. Il a ajouté que le groupe Bouygues avait adopté une stratégie d'offre consistant à offrir des montages financiers ou technologiques différents, le développement de plusieurs approches possibles ayant pour objectif de se rapprocher au maximum des souhaits exprimés par les clients.

En matière de média, **M. Martin Bouygues** a souhaité opérer une distinction entre communications et télécommunications.

S'agissant des communications, **M. Martin Bouygues** a noté l'abondance de textes législatifs et réglementaires relatifs à l'audiovisuel. Il a estimé que l'audiovisuel était avant tout une activité nationale, notant la quasi-absence de grandes chaînes de télévision contrôlées par des intérêts financiers étrangers. La mondialisation constitue donc, selon lui, un « non-concept » dans le domaine des médias, ce jugement expliquant que le groupe Bouygues n'estimait pas pertinente une stratégie d'alliances avec des groupes étrangers dans ce secteur d'activité.

M. Martin Bouygues a rappelé que les métiers des télécommunications connaissent actuellement une très grande révolution, marquée par une obsolescence fulgurante. L'organisation et la compréhension des marchés des télécommunications connaissent la même évolution. La téléphonie mobile, à l'égard de laquelle le scepticisme a longtemps prévalu en France, en constitue un parfait exemple.

Il a, dès lors, estimé que les grands monopoles publics de télécommunications n'étaient pas toujours les mieux à même de s'adapter à ces évolutions, jugeant que les petites entreprises, comme Bouygues Telecom, s'y adaptaient mieux et plus vite. Cette situation, alliée à la confiance de

grandes banques dans Bouygues Telecom, ne nécessite pas, selon lui, la conclusion de nouvelles grandes alliances avec des groupes étrangers.

M. Martin Bouygues a jugé satisfaisant le système français de délégation de services publics, ajoutant toutefois que des améliorations étaient toujours possibles pour conforter le sentiment de confiance devant exister entre le concédant et le concessionnaire.

Il a cependant ajouté que la privatisation offrait un double intérêt : d'une part, il est plus facile de sanctionner une entreprise privée qu'une entreprise publique, et, d'autre part, les entreprises privées ont davantage de facilités à faire évoluer leur organisation interne et à s'adapter au marché.

Il a enfin rappelé, sur cette question, que le groupe Bouygues était très rarement concessionnaire, préférant être fermier, ce qui permettait d'établir des relations financières plus simples.

M. Martin Bouygues a regretté la disparition du capitalisme à la française, notre pays étant caractérisé par un nombre d'actionnaires très insuffisant, l'absence de fonds de pension et la présence de plus en plus importante d'actionnaires étrangers dans les entreprises françaises. Le groupe Bouygues est ainsi détenu directement ou indirectement à environ 35 % par des actionnaires étrangers. Il a estimé que cette situation nécessitait la conduite d'une réflexion approfondie de manière à apporter des réponses à cette perte de souveraineté économique.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Denis Badré, notant la faible rentabilité du secteur routier, s'est interrogé sur les possibilités de rachat par des sociétés américaines, et il a souhaité savoir si le groupe Bouygues entendait consolider le partenariat qu'il avait établi avec EDF en matière financière. En matière de télécommunications, il s'est demandé si le groupe Bouygues disposait de moyens financiers suffisants pour faire face à ses ambitions.

M. Denis Badré a également voulu savoir si la crise asiatique allait inciter le groupe à se redéployer vers d'autres marchés, puis il s'est interrogé sur la capacité des banques françaises à développer des méthodes d'ingénierie financière dans tous les pays où le groupe Bouygues est présent.

M. François Trucy a souhaité connaître l'état du développement du groupe Bouygues dans la Communauté des Etats Indépendants (CEI) et il a voulu savoir si les marges financières étaient plus importantes sur les marchés des pays émergents.

Il a également souhaité connaître la part de son chiffre d'affaires que le groupe consacrait à la recherche-développement, ainsi que l'état de ses relations avec France Telecom.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur les raisons de l'impressionnant développement du groupe Bouygues depuis sa création, et il a souhaité connaître l'avis de **M. Martin Bouygues** sur les possibilités de restreindre l'actionnariat étranger en France.

M. Yann Gaillard, évoquant la construction par le groupe Bouygues d'une mosquée au Turkménistan, s'est interrogé sur le comportement du groupe dans des pays à caractère dictatorial.

M. Henri Collard, président, a interrogé **M. Martin Bouygues** sur l'opportunité de l'instauration d'une taxe sur les pylônes, introduite par l'Assemblée nationale dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier avant d'en être retirée ; il l'a aussi interrogé sur un éventuel projet de taxe sur certaines communications téléphoniques.

En réponse aux différents intervenants, **M. Martin Bouygues** a apporté les éléments d'information suivants :

- les filiales du groupe Bouygues bénéficient de bilans financiers très sains, à l'exemple de Colas qui n'a pas de dettes ;

- le partenariat du groupe Bouygues avec EDF s'est, dans un premier temps, développé sur les marchés internationaux, notamment en Côte d'Ivoire, ce partenariat étant aujourd'hui appelé à prospérer au sein même de la SAUR ;

- Bouygues Telecom dispose des moyens de ses ambitions, grâce à des capacités financières d'un montant de 23 milliards de francs consacrées au réseau cellulaire (8 milliards de fonds propres et 15 milliards de dettes) ; l'ambition de Bouygues Telecom n'est évidemment pas d'affronter France Telecom sur chacun de ses métiers, mais de se développer sur des métiers neufs, relatifs notamment à la téléphonie cellulaire ;

- la crise asiatique est une crise de croissance qui n'empêchera pas le groupe Bouygues de se développer en Asie ; cette crise, qui devrait durer de deux à cinq ans au maximum, pourrait fort probablement se révéler génératrice de progrès en termes d'adaptation ;

- cependant, le groupe Bouygues, grâce à une trésorerie toujours positive à l'étranger, ainsi qu'à des dispositions contractuelles lui garantissant une marge de manœuvre suffisante pour mettre un terme aux contrats en cours, n'a pas souffert de la révolution islamique en Iran en 1978 ;

- le système bancaire français se montre plus dynamique qu'on ne le dit souvent : ainsi le groupe Bouygues s'est-il développé à l'étranger grâce au soutien de banques comme le Crédit lyonnais, la Banque nationale de Paris ou la Société générale ;

- le groupe Bouygues consacre, en matière de recherche-développement environ 1 % de son chiffre d'affaires dans le BTP et davantage dans le secteur routier ; les investissements qu'il réalise dans le secteur des télécommunications sont également importants ;

- la cohabitation avec France Telecom est relativement difficile pour plusieurs raisons : l'ancienneté de son monopole, la complexité de sa comptabilité, le niveau particuliè-

rement élevé de ses tarifs d'interconnexion par rapport aux autres pays européens, même si la concurrence l'incite à les réduire ; le marché de la téléphonie cellulaire s'est en effet considérablement développé dès lors que des tarifs de marché ont été appliqués ;

- le secteur de l'audiovisuel est l'objet de prises de position beaucoup moins dogmatiques que par le passé ;

- le fort développement du groupe Bouygues s'explique principalement par l'intérêt qu'il a toujours porté aux hommes qui travaillaient en son sein, le dynamisme d'une société étant bien plus une question d'état d'esprit que d'argent ; dans ce cadre, l'actionnariat comme la participation des salariés à la vie de leur entreprise doivent être encouragés ;

- les pylônes de téléphonie mobile, comme certaines catégories de communications téléphoniques, peuvent toujours être taxés, mais le secteur des télécommunications est déjà un important contributeur, au titre de la taxe sur la valeur ajoutée comme de la taxe professionnelle. L'institution de nouvelles taxes pénaliserait le développement des nouvelles technologies d'information et de la communication et elle accroîtrait l'incohérence du système fiscal français.

Mercredi 3 juin 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi d'orientation n° 445 (1997-1998) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la lutte contre les exclusions, sur le rapport de M. Jacques Oudin.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a indiqué que, outre 17 dispositions relatives au surendettement, qui seraient présentées ultérieurement par M. Paul Loridant, la commission des finances s'était saisie, pour avis, de 13 articles à caractère fiscal ou financier.

Il a proposé que la contribution de la commission porte sur deux points : d'une part, resituer la politique de lutte contre l'exclusion dans le cadre plus général de la politique économique du Gouvernement ; d'autre part, apprécier le coût exact du projet de loi d'orientation, ainsi que du programme de prévention et de lutte contre les exclusions dans lequel ce texte s'inscrit.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord souligné que la politique de lutte contre les exclusions ne saurait se substituer à la politique de l'emploi. La privation d'emploi est en effet la principale cause d'exclusion, à laquelle le projet de loi d'orientation n'apporte que des solutions palliatives.

Il a rappelé que les choix faits par le Gouvernement en matière de politique de l'emploi ne sont pas ceux de la commission et de la majorité sénatoriale sur au moins trois sujets différents :

- la relance des emplois publics, à travers la fonction publique de l'Etat et les emplois-jeunes, financée par une aggravation des prélèvements obligatoires ;

- la restriction du dispositif d'allègement des charges sociales sur les bas salaires, qui est pourtant un mécanisme structurellement vertueux ;

- l'imposition autoritaire d'une réduction de la durée du travail, rendue transitoirement incitative par un coûteux dispositif de primes, pour un gain en emplois douteux.

Sur chacune de ces orientations, le rapporteur pour avis a estimé important de prendre date pour l'avenir.

A l'inverse, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, est convenu qu'il existe un consensus sur la nécessité de lutter contre les exclusions et que le projet de loi de cohésion sociale présenté par le Gouvernement de M. Alain Juppé, qui a été largement repris par le Gouvernement actuel, en faisait foi.

Observant que la lutte contre l'exclusion avait été déclarée priorité budgétaire par le Gouvernement dans le

cadre de la préparation de la prochaine loi de finances, le rapporteur pour avis a estimé qu'il ne pouvait s'agir que d'une priorité dérivée par rapport à la politique de l'emploi, dont il faut bien pallier l'échec relatif.

Il a considéré que la commission était dans son rôle en rappelant que ce consensus sur la nécessité d'agir plus efficacement contre les exclusions ne saurait justifier n'importe quel niveau de dépenses publiques. Il a affirmé que la contrainte financière s'imposait, ici comme ailleurs, et qu'il ne s'agissait pas tant de dépenser plus que de dépenser mieux. Il a estimé qu'une dépense publique n'est pas justifiée du seul fait qu'elle a une finalité sociale, comme le rappellent les observations de la Cour des Comptes sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le revenu minimum d'insertion (RMI) ou les dispositifs d'intégration des populations immigrées.

Le rapporteur pour avis a également fait état des critiques du rapport de Mme Join-Lambert sur le fonds d'urgence social mis en place en début d'année, par le biais duquel 1 milliard de francs a été dépensé en un temps record, sans critères d'attribution définis, sans examen sérieux des cas individuels et sans conditions.

Il a souligné que le projet de loi d'orientation devait aussi répondre à des préoccupations de bonne gestion des deniers publics :

- l'accent mis sur la prévention des exclusions par des actions en amont devrait réduire les situations dramatiques nécessitant un traitement financièrement plus lourd ;

- la relance de l'insertion et l'encouragement à la sortie des dispositifs d'assistance vise à amorcer une décrue du nombre des bénéficiaires de minima sociaux ;

- l'évaluation et la mise en cohérence des actions pourrait permettre d'éliminer certains surcoûts non justifiés et de limiter les possibilités d'optimisation ou de fraude à partir des dispositifs existants.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a estimé que le financement de la lutte contre les exclusions devait être gagé sur une véritable rigueur budgétaire. A cet égard, il s'est félicité que Mme Martine Aubry, lors de son audition par la commission, ait précisé que le projet de loi d'orientation serait financé par redéploiement de crédits, et qu'elle ait annoncé des économies sur les dépenses pour l'emploi, ainsi que sur les crédits des minima sociaux.

Toutefois, il s'est déclaré inquiet des orientations retenues par le ministre de l'économie et des finances pour le prochain budget. Selon celles-ci, après des années d'une certaine rigueur, le Gouvernement s'apprête à laisser dériver à nouveau les dépenses de l'Etat.

Le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits du budget général augmenteraient de 2,2 % l'an prochain, ce pourcentage correspondant à un accroissement des dépenses de 35 milliards de francs, dont 23 milliards sont d'ores et déjà préemptés pour la fonction publique. Seul le dynamisme des recettes fiscales, résultant de la croissance économique, permettrait une réduction du déficit budgétaire à 2,7 % du PIB. Toutefois, ce niveau reste encore insuffisant pour enrayer la croissance spontanée de la dette publique.

Il a déclaré que ce retour à un certain laxisme financier, sous couvert d'une croissance spontanée des recettes, le conduit à émettre des réserves sur la réalité des redéploiements budgétaires annoncés pour financer le projet de loi d'orientation.

Dans un second temps, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a examiné le coût du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions.

Il a tout d'abord souhaité dissiper une confusion, volontairement entretenue par le Gouvernement, entre le programme de prévention et de lutte contre les exclusions et le projet de loi d'orientation.

Il a indiqué que, outre les mesures contenues dans le texte, le programme inclut des mesures déjà annoncées

par le Gouvernement, notamment dans le cadre du projet de loi de finances pour 1998, ainsi que des mesures à venir, de nature législative ou réglementaire. Le coût global de ce programme est estimé à 51,5 milliards de francs sur trois ans. Il a fourni les précisions suivantes :

- les mesures déjà annoncées s'élèvent à 19,2 milliards de francs ; le Gouvernement n'en annonce que 15,8 milliards de francs, mais il a omis notamment d'y inclure le coût de la proposition de loi instaurant une allocation spécifique pour les chômeurs ayant cotisé plus de 40 annuités, soit 960 millions de francs, ainsi que le coût de la revalorisation de l'allocation spécifique de solidarité au 1er janvier 1998, soit 2,5 milliards de francs ;

- les mesures à venir s'élèvent à 8,4 milliards de francs ; le Gouvernement en annonce 5 milliards seulement, correspondant au projet de couverture maladie universelle ; il convient d'y ajouter, notamment, le coût du projet de loi relatif à l'accès aux droits, soit 132 millions de francs ; des mesures réglementaires relatives à l'action sociale, pour 383 millions de francs ; le cumul prévu entre l'allocation pour jeune enfant (APJE) et le RMI, soit 333 millions de francs ; et le développement de la formation en alternance, pour un coût de 2,5 milliards de francs ;

- enfin, il convient de déduire du coût pour l'Etat le montant des cofinancements apportés par les collectivités locales, la sécurité sociale, des partenaires privés, les fonds de la formation professionnelle et l'Union européenne, qui s'élèvent à 7,6 milliards de francs ; le Gouvernement en annonce 8,2 milliards, en intégrant une exonération de cotisations sociales de 400 millions de francs, qui en fait concerne une mesure à venir, et 225 millions cofinancés par le Fonds social européen (FSE) au titre des emplois-jeunes, qui est une mesure déjà annoncée.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, en a conclu, par soustraction, que le coût budgétaire du projet de loi d'orientation, au sens strict, s'élève à 16,3 milliards

de francs sur trois ans, et en réalité à 15,9 milliards en intégrant une erreur majorant les crédits à hauteur de 400 millions de francs.

Il a précisé que cet engagement de l'Etat est essentiellement concentré sur les aides à l'emploi. Le programme TRACE, les mesures de ciblage des contrats emploi solidarité (CES) et des contrats emplois consolidés (CEC), ainsi que le développement de l'insertion par l'économique, représentent 80 % des crédits budgétaires.

Le rapporteur pour avis a relevé que la montée en charge du coût budgétaire du projet de loi d'orientation serait rapide : 1,092 milliard de francs pour 1998, 5,650 milliards de francs pour 1999, et 9,600 milliards de francs pour 2000. Considérant que le coût en année pleine de ce texte est donc un peu inférieur à 10 milliards de francs, il a jugé intéressant de le rapprocher du coût budgétaire en année pleine du récent accord salarial dans la fonction publique, qui est estimé à 12 milliards de francs.

Il a admis que, pour 1998, l'impact budgétaire restait modique et qu'il semblait effectivement pouvoir être couvert par des redéploiements, même si ce point demandait à être confirmé par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Le rapporteur pour avis a souligné que seul ce coût de 1 milliard de francs en première année d'application peut être comparé au coût prévisionnel du projet de loi de cohésion sociale, dont la discussion a été interrompue en 1997. Celui-ci avait été évalué à 2,5 milliards de francs, dont 1,7 milliard sur le budget du logement et 768 millions sur le budget des affaires sociales.

Il a relevé que les cofinancements attendus sont importants : avec un montant de 7,774 milliards de francs, ils représentent près de la moitié de l'effort budgétaire de l'Etat. Il a souligné que les négociations avec les régions n'ont pas encore commencé, l'association des présidents de conseils régionaux (APCR) n'ayant pas même été consultée sur le projet de loi d'orientation. Par ailleurs, les finan-

cements du Fonds social européen (FSE) ne sont connus que jusqu'en 1999, année d'échéance des programmes en cours.

Il a indiqué que la répartition des cofinancements entre les partenaires de l'Etat est la suivante : 2,165 milliards pour le Fonds social européen ; 3,476 milliards pour les collectivités locales ; 879 millions pour les opérateurs privés ; 961 millions de francs pour les fonds de la formation en alternance ; et 293 millions pour la sécurité sociale. Il a précisé que les collectivités locales sont sollicitées pour apporter 45 % des cofinancements.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a indiqué que le coût budgétaire du projet de loi d'orientation a été alourdi en première lecture par les députés qui, par ailleurs, n'ont pas procédé à une analyse détaillée de son impact financier global.

Il a précisé que la seule mesure nouvelle financièrement importante était la suppression de la taxe forfaitaire sur les frais d'huissier de justice, dont le coût est estimé à 360 millions de francs. Il s'est interrogé sur la consistance du gage prévu pour cette mesure, votée contre l'avis du Gouvernement, qui aboutirait à tripler les droits sur les métaux précieux.

Il a estimé le coût total annuel des modifications apportées par l'Assemblée nationale à 400 millions de francs au moins, soit 1,2 milliard de francs sur trois ans.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, s'est enfin interrogé sur la sincérité des évaluations de coûts afférentes au projet de loi d'orientation.

Il a relevé que la plupart des chiffrages reposent sur des hypothèses de limitation quantitative des bénéficiaires, qui semblent fragiles au regard de l'importance des besoins. Même s'il ne s'agit pas, juridiquement, de dispositifs « à guichet ouvert », il a estimé qu'il serait difficile de refuser des demandes en cours d'année simplement parce que les crédits initialement prévus seront épuisés. Il a rappelé que les dépenses à caractère social constituent

traditionnellement de gros postes d'ajustement en loi de finances rectificative.

De même, le rapporteur pour avis a observé que certains dispositifs étaient expérimentaux, mais que leur généralisation n'était pas chiffrée, bien que présentée comme certaine. C'est notamment le cas du dispositif de lutte contre l'illettrisme, et des antennes régionales de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion.

Il a remarqué que d'autres mesures sont réputées n'avoir aucun coût, alors même qu'elles tendent à créer des dispositifs nouveaux ou à élargir le champ de dispositifs existants. C'est notamment le cas de la nouvelle procédure de réquisition de logements avec attributaire, et de l'extension du champ des emplois jeunes dans les DOM.

Il a considéré que les charges de gestion supplémentaires pour les administrations n'étaient pas prises en compte, alors qu'elles impliquaient parfois des créations de postes. C'est notamment le cas du rétablissement des bourses des collèges et de la mise en place de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion.

Enfin, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a affirmé qu'il ne fallait pas sous-estimer l'effet inflationniste potentiel de l'amélioration de l'information des populations concernées sur leurs droits. L'expérience prouve que, indépendamment de toute extension juridique, le seul renforcement de l'accès effectif aux droits sociaux accroît les dépenses afférentes.

Il a enfin évoqué les mécanismes dits « d'intéressement » prévus par le projet de loi d'orientation, qui permettent de cumuler, dans certaines limites, une rémunération d'activité avec un minimum social. Tout en estimant ce dispositif judicieux dans son principe, il l'a estimé susceptible de générer des effets d'aubaine voire des fraudes pures et simples, tant de la part des bénéficiaires que de celle des entreprises qui les emploient. Il a rappelé que Mme Martine Aubry avait exprimé son désac-

cord sur la mesure votée par les députés tendant à permettre le cumul d'un CES avec une activité à mi-temps.

Tout en approuvant les grandes lignes du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions, **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a estimé que son financement appellerait des clarifications lors des prochaines échéances budgétaires. La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

A l'article 25 (exonération de taxe d'habitation pour certains logements en sous-location), après un large débat au cours duquel sont intervenus **MM. Michel Charasse, Roland du Luart, Jacques Oudin, rapporteur pour avis, et Christian Poncelet, président**, la commission a décidé d'adopter un amendement de suppression du gage qui était associé à la nouvelle rédaction de cette disposition résultant des travaux de l'Assemblée nationale.

La commission a jugé que cet amendement était conforme aux règles de la recevabilité financière et, en conséquence, elle a écarté l'idée d'un amendement de repli prévoyant la substitution d'un gage fondé sur le relèvement des droits sur le tabac à celui figurant dans le texte de l'article.

Elle a ensuite donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

A l'article 25 bis (exonération de taxe d'habitation pour les locaux loués par des organismes logeant des personnes défavorisées), la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article, ayant pour objet principal de transformer l'exonération de taxe d'habitation qu'il prévoit en un dégrèvement afin de permettre aux collectivités locales d'obtenir une compensation par l'Etat des pertes de recettes qui résultent pour elles de cet allègement.

Puis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption sans modification de l'article 26 (exonération de droit de bail pour les sous-locations consenties à des personnes défavorisées).

A l'article 28 ter (exonération d'impôt pour le revenu représenté par la valeur des travaux réalisés par le preneur à bail d'un logement faisant l'objet d'un bail à réhabilitation), après les interventions de **MM. Michel Moreigne, Michel Charasse, et Alain Lambert, rapporteur général**, la commission a adopté un amendement précisant que l'exonération ne concernerait que les travaux de construction, reconstruction, ou agrandissement, afin de ne pas pénaliser les travaux d'amélioration qui bénéficient actuellement d'un régime fiscal plus favorable. Puis elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

A l'article 29 (modification des conditions d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties), la commission a adopté quatre amendements destinés, d'une part, à préciser la portée du dispositif et, d'autre part, à garantir la compensation par l'Etat des pertes de recettes résultant pour les collectivités locales de cette exonération. Puis, elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

A l'article 30 (taxe sur les logements vacants), après les interventions de **MM. Christian Poncelet, président, et Michel Charasse**, la commission a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption de cet article et, en conséquence, elle a adopté un amendement de suppression de l'article.

A l'article 40 C (modalités d'exonération du timbre fiscal exigé pour la délivrance d'une carte nationale d'identité), la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article, afin de transformer la possibilité d'exonération en exonération, sous une condition de ressources et d'insérer ces dispositions dans le chapitre du code général des impôts relatif aux exonérations de carte d'identité. Puis elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'article ainsi amendé.

A l'article 57 bis (interdiction d'accorder un prêt à un mineur), **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a

proposé un amendement de suppression, estimant que la loi du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité interdisait déjà l'offre de crédit à un mineur. A cet égard, **M. Michel Charasse** a fait remarquer que cette interdiction devrait être étendue aux cas où le prêt est consenti à un mineur avec l'accord de ses parents.

La commission a alors décidé de donner un avis défavorable à l'adoption de cet article et, en conséquence, elle a adopté un amendement de suppression de l'article.

Puis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 68 A (inaccessibilité et insaisissabilité de l'allocation d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique).

La commission a alors examiné les dispositions de l'article 72 (fourniture minimum d'énergie, d'eau, et de téléphone). **M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a fait valoir que les collectivités locales étant toujours concernées par les impayés en matière d'eau, il était nécessaire qu'elles soient toujours associées aux conventions signées au niveau départemental et visant à mettre en œuvre le principe de solidarité en matière de paiement des factures d'eau.

M. Michel Charasse a approuvé les remarques du rapporteur pour avis et a souhaité que chaque collectivité locale ou groupement de collectivités locales puisse être partie prenante des conventions passées au niveau départemental.

M. Christian Poncelet, président, a déclaré craindre qu'une modification de l'article en ce sens contraigne les collectivités locales à s'engager, même lorsqu'elles ne le souhaitaient pas.

Après l'intervention de **M. Roland du Quart**, la commission a adopté un amendement précisant que les conventions signées au niveau départemental pour la mise en œuvre du principe de solidarité en matière de fourniture d'eau ou d'énergie, associeraient chaque distributeur

d'eau ou chaque collectivité locale concernée. Puis, elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

A l'article 73 (droit au compte bancaire), la commission a adopté deux amendements de son rapporteur pour avis, le premier visant à supprimer la fixation de conditions tarifaires par décret, et le second ayant pour objet de limiter aux établissements de crédit désignés par la Banque de France l'obligation d'adresser une notification écrite et motivée au client et à la Banque de France, en cas de clôture d'un compte à l'initiative de l'établissement. Puis, elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

A l'article 73 bis (légalisation du dispositif expérimental dit des « chèques d'accompagnement personnalisés »), la commission a adopté trois amendements : l'un d'ordre rédactionnel, l'autre excluant la possibilité pour les collectivités locales de conférer à des associations la faculté de remettre ces chèques d'accompagnement personnalisés à leur bénéficiaire, le dernier étendant à l'ensemble des établissements de crédit le pouvoir d'émettre ces titres. La commission a ensuite émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Enfin, elle a donné un avis favorable à l'adoption sans modification de l'article 78 (modulation des tarifs des services publics locaux).

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Paul Betbèze, directeur des études économiques et financières du Crédit Lyonnais, de M. Michel Didier, directeur général de Rexecode, et de M. Philippe Sigogne, directeur du département analyses et prévisions de l'Observatoire français des conjonctures**

économiques (OFCE), sur les perspectives économiques et budgétaires pour 1999.

M. Jean-Paul Bethèze a tout d'abord mis en évidence les incertitudes de la conjoncture internationale du fait de la situation en Asie, en Amérique latine et dans la partie orientale de l'Europe.

S'agissant de l'Asie, il a considéré qu'il s'agissait en fait d'une crise de surinvestissement. Il a toutefois estimé que la sortie de la crise se ferait difficilement, à un horizon indéterminable.

S'agissant de l'Amérique latine, il a évoqué la situation du Brésil et de l'Argentine pour remarquer que ces pays étaient jusqu'à présent parvenus à défendre leur monnaie afin d'éviter des crises semblables à la crise asiatique.

S'agissant de la partie orientale de l'Europe, il a insisté sur la gravité des difficultés rencontrées par la Russie. Il a estimé que celle-ci était confrontée à une véritable crise budgétaire et il a précisé que cette crise se traduisait par un déficit budgétaire considérable, 80 % des ressources publiques étant consacrées au service de la dette. Il a remarqué que cette crise budgétaire se doublait d'une crise monétaire, l'évolution des taux d'intérêt à court terme, d'un niveau proche de 150 % aujourd'hui, en fournissant une illustration exemplaire. Il a jugé que cette crise était accentuée par la baisse des prix des matières premières, auxquels l'économie russe est particulièrement sensible.

Il s'est interrogé sur les capacités du Fonds monétaire international à intervenir efficacement en Russie. Il a alors évoqué la situation des pays limitrophes, en estimant que les tensions qu'ils subissaient étaient certes réelles, mais beaucoup moins graves qu'en Russie, sauf sans doute en Slovaquie. Il s'est alors demandé quelles pourraient être les répercussions de l'approfondissement de la crise sur les établissements de crédit européens.

Revenant sur ces déséquilibres régionaux, **M. Jean-Paul Bethèze** a indiqué qu'ils relevaient de trois types d'explications : la survenance accidentelle d'une succession de difficultés ponctuelles ; la mise en œuvre d'un jeu d'interdépendances où les responsabilités de la remontée du dollar, de la crise financière en Asie et de la baisse des prix des matières premières sont souvent citées ; enfin, l'apparition d'une crise de surproduction mondiale.

Il a alors observé que, dans ces conditions, l'Europe apparaissait comme la zone économique la plus solide au monde mais aussi comme une zone particulièrement dynamique, où le passage à l'euro était en train de produire un véritable changement de la donne économique, avec la multiplication des restructurations et une course aux économies d'échelle.

Ayant estimé que ce dynamisme attirait de nombreux capitaux, il a jugé naturel le mouvement d'appréciation des bourses en cours en Europe. Il a cependant observé que la croissance européenne se développait davantage à la périphérie qu'au centre de l'Europe, le passage à l'euro permettant aux pays de la périphérie de bénéficier d'une diminution des taux d'intérêt relativement plus importante.

Evoquant la situation des taux d'intérêt, il a considéré que, le rythme d'inflation en Europe étant sous contrôle et les coûts salariaux unitaires étant maîtrisés, il était peu probable de les voir s'accroître à court terme.

Il a alors indiqué que la France bénéficiait, depuis une année, d'une reprise de la distribution de crédits. Il a souligné l'importance de ce phénomène, rappelant que la baisse des crédits observée après la crise de 1993 avait considérablement pénalisé la croissance. Ayant jugé que le désendettement n'apparaissait plus comme une obsession pour les agents économiques, il a cependant précisé que le retour à l'endettement concernait jusqu'alors surtout les petites et moyennes entreprises, les grandes entreprises y

recourant surtout pour financer des opérations exceptionnelles de croissance externe.

Ayant mis en évidence l'importance de l'écart entre le taux de profit des entreprises et les taux d'intérêt, de l'ordre de 10 à 15 points, il a jugé cette situation peu rationnelle, estimant que les entreprises se privaient par là des bénéfices de l'effet dit de levier.

M. Michel Didier a, quant à lui, fait observer que les « fondamentaux » de l'économie française étaient stables depuis 1996, soulignant que le seul changement notable était la reprise de la croissance économique et en particulier de l'activité industrielle. Il a observé que celle-ci se produisait, fait inhabituel, dans un contexte de grande stabilité des prix. Il a remarqué que cette reprise n'était toutefois pas subite puisque la consommation avait rebondi dès 1996 mais il a souligné que l'indicateur de confiance des ménages ne s'était pourtant amélioré significativement que depuis un an. Il en a conclu que la conjoncture actuelle était le produit d'une lente amélioration du climat économique.

Dans cet environnement favorable, il s'est inquiété de la sensible remontée du taux d'utilisation des capacités de production, rappelant que la reprise de 1989 avait précisément buté sur l'insuffisance des capacités de production installées. Il a alors souligné une similitude avec la situation rencontrée à la fin des années 80 : la survenance de goulots d'étranglement sectoriels.

Evoquant la situation extérieure, il a fait part des incertitudes concernant l'économie des Etats-Unis. Il a rappelé que la croissance y était certes vive, les importations américaines s'accroissant sur un rythme, d'ailleurs peu supportable, de 12 % l'an, et que l'inflation y apparaissait jusqu'à présent sous contrôle. Mais, il a souligné que ce dernier phénomène était dû pour beaucoup à la baisse des prix des importations, elle-même résultat de l'appréciation du dollar.

Ayant indiqué que la situation des profits des entreprises américaines apparaissait moins favorable depuis un semestre, il s'est inquiété des conséquences que pourrait avoir ce dernier phénomène, combiné avec une augmentation éventuelle des taux d'intérêt, sur la Bourse américaine.

M. Michel Didier a alors estimé que l'on ne devait pas oublier l'ensemble des aléas internationaux, si bien que, pour 1999, une gamme assez large de scénarios économiques était susceptible de se réaliser.

Ayant estimé qu'en France l'investissement industriel semblait de nouveau dynamique et que la demande intérieure paraissait bien orientée, il s'est interrogé sur notre capacité à nous inscrire dans un cycle de croissance durable tel que celui qu'avait connu, pendant sept ans, les Etats-Unis. Il a, à ce propos, rappelé les retards pris, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies, et il a déploré la persistance de facteurs de rigidité économique peu propices à une croissance soutenue dans la durée.

M. Philippe Sigogne a alors admis que la question centrale qui se posait à l'économie française, comme aux autres économies européennes, était celle de sa capacité à poursuivre sur un rythme de croissance durablement dynamique.

Ayant jugé que, sous cet angle, la situation de l'Europe était plutôt favorable et que les économies européennes avaient entamé une phase de rattrapage de l'économie américaine, où le PIB par tête est supérieur de 25 % par rapport au même indicateur pour l'Europe, il a considéré que la croissance européenne ne se heurtait à aucun butoir naturel. Il a estimé qu'en conséquence une croissance de 3 % l'an pouvait y être durablement atteinte. Il a alors souligné les contraintes résultant de l'adoption du pacte de stabilité et de croissance dans le cadre de la troisième phase de réalisation de l'Union économique et monétaire pour préciser que celles-ci étaient susceptibles

de coûter un tiers de point de croissance par an, si bien que la croissance effective en Europe serait non pas de 3 %, mais plus probablement autour de 2,6 ou 2,7 %.

Il en a conclu qu'il n'y aurait donc pas, dans ces conditions, de baisse décisive du chômage en Europe. Il a toutefois ajouté que ces perspectives de croissance étaient compatibles avec une réduction du déficit public qui, en 1998, serait, selon l'OFCE, de 2,6 % et, en 1999, de 2,2 %.

Evoquant les déficits sociaux, il a rappelé que ceux-ci n'étaient pas maîtrisables au même degré que les déficits du budget de l'Etat. A ce sujet, il a souligné que, si les résultats obtenus en 1997 pour la branche maladie avaient été « grosso modo » conformes aux objectifs, la tendance récemment observée paraissait moins favorable. Il a alors observé que tout se passait comme si l'adoption de plans de maîtrise des dépenses sociales permettait, avec quelque retard, d'engranger des économies simplement transitoires, la tendance naturelle d'augmentation de ces dépenses reprenant dès leurs effets épuisés. A ce propos, il a considéré que l'élasticité des dépenses de santé par rapport au revenu des ménages était probablement constante sur moyenne période.

Evoquant la situation des retraites, il a indiqué que celle-ci était susceptible de déboucher sur des hausses de prélèvements obligatoires, mais qu'en la matière l'horizon de prévision étant très éloigné, nul diagnostic incontestable ne pouvait être porté.

Ayant rappelé que la croissance des dépenses sociales serait, selon toute vraisemblance, supérieure à 2 % en volume et que les intentions du Gouvernement, difficiles à mettre en œuvre, étaient d'accepter une croissance de 1 % des dépenses de l'Etat, il a estimé que l'augmentation de l'ensemble des dépenses publiques pourrait finalement être elle-même assez proche de 2 %, soit un rythme très voisin des 2,5 % de croissance du produit intérieur brut attendu à moyen terme. Il en a conclu que la maîtrise des dépenses publiques continuait de s'imposer comme l'un des

éléments essentiels de la bonne gestion des finances publiques.

Revenant sur le thème de la croissance, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a demandé quelle était la part de la volonté politique dans le processus de la croissance économique et quels en étaient les moteurs. Concernant le solde budgétaire, il a souhaité recueillir l'opinion des intervenants sur la valeur de l'objectif qui devrait être poursuivi. Abordant ensuite la situation de l'emploi, il s'est interrogé sur l'impact des mesures gouvernementales telles que les emplois-jeunes ou les 35 heures et a demandé si une érosion du chômage structurel était prévisible. Enfin, au sujet des finances sociales, il s'est interrogé sur l'affectation de l'excédent prévu pour les régimes sociaux.

En réponse à M. Alain Lambert, rapporteur général, **M. Michel Didier** a affirmé que si la croissance ne pouvait être créée par le politique, celui-ci pouvait toutefois la faciliter ou la conforter. Il a indiqué que l'objectif à poursuivre devait être la reprise durable de l'investissement sur notre territoire et à ce titre, il lui a semblé que la loi sur les 35 heures constituait un signal peu susceptible d'attirer les investisseurs. Au sujet des marges de manœuvre budgétaires et économiques dégagées par une croissance soutenue en 1998 et 1999, il a rappelé qu'il ne fallait pas oublier les facteurs supplémentaires de production qui devront être rémunérés avec ce surplus de richesse. Par ailleurs, une partie de ce surplus devrait également permettre d'améliorer l'équilibre budgétaire avant de songer à le distribuer en pouvoir d'achat supplémentaire. Sur la question du solde budgétaire, il a également souligné que les années 1990-1997 avaient été marquées non par une insuffisance de recettes mais par une croissance très soutenue des dépenses des administrations publiques : c'est donc par la réduction de ces dépenses que devrait s'opérer une réduction du déficit public.

A ce propos, **M. Philippe Sigogne** a rappelé que la politique monétaire menée entre 1990 et 1997 était la res-

ponsable au premier chef de l'évolution des dépenses publiques et par suite, de l'augmentation du taux de prélèvements obligatoires. Il a ensuite évalué le solde budgétaire optimal à - 1,5 % du Produit intérieur brut (PIB) sur moyenne période.

M. Jean-Paul Bethèze a rappelé l'importance d'une baisse des taux d'intérêt, qui pourrait encore aujourd'hui se poursuivre, pour conforter la reprise économique actuelle, à condition que des mesures soient prises dans le domaine de l'épargne administrée.

Revenant sur la situation économique des Etats-Unis, **M. Bernard Angels** s'est interrogé sur les conséquences de l'apparition de risques inflationnistes qui nécessiteraient une remontée des taux d'intérêt, susceptible de se propager en Europe par effet de contagion. Il a également évoqué la réduction de l'endettement public américain qui masquerait un accroissement de l'endettement privé.

M. Jacques Chaumont est revenu sur la question de la pénurie de main d'œuvre et sur les moyens d'y faire face, évoquant la formation et le recours à l'immigration. Il s'est également interrogé sur l'évolution de la situation financière en Russie et dans les pays d'Asie, et sur ses conséquences pour les bourses occidentales qui semblent proches d'une situation d'éclatement de bulle financière.

Puis, **M. Roland du Luart** s'est inquiété de l'évolution économique de l'Argentine et du Brésil. Concernant la situation japonaise, il a relevé que la baisse du yen japonais était préoccupante car susceptible d'entraîner une liquidation des créances japonaises aux Etats-Unis, et par suite, une baisse du dollar.

M. Auguste Cazalet a tenu à souligner sa grande préoccupation concernant la situation actuelle de la Russie.

Ensuite, **M. Emmanuel Hamel** s'est dit très préoccupé du découplage croissant entre l'évolution de la bourse française et un malaise social grandissant.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur la situation de la Chine. Par ailleurs, il a évoqué les possibilités d'alourdissement de la fiscalité qui lui semblent autant de « mauvais signaux » adressés aux investisseurs français et étrangers et qui sont de nature à réduire l'attractivité fiscale de la France. Il a par ailleurs souligné l'importance qu'il fallait accorder aux dépenses d'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement qui semblent aujourd'hui privilégiées.

En réponse aux différentes questions de conjoncture internationale qui lui étaient adressées, **M. Jean-Paul Betbèze** a tout d'abord évoqué la situation des Etats-Unis où une remontée de l'inflation est à prévoir. Il a ensuite rappelé que la crise asiatique était une crise complexe qui n'avait pas les mêmes caractéristiques dans le monde chinois, dans le monde japonais, et dans le reste de l'Asie. Il a enfin évoqué la situation spécifique du Brésil et de l'Argentine et est revenu sur la très grave crise fiscale que connaît la Russie en insistant sur le fait que cette dernière était une crise politique, de nature différente de la crise asiatique qui est industrielle.

M. Michel Didier, en réponse à M. Emmanuel Hamel, a indiqué que le moyen de désamorcer une crise sociale latente ne se trouvait pas du côté de la bourse dont l'évolution était globalement favorable à l'investissement et à l'emploi, mais du côté de la réduction des prélèvements obligatoires.

Concernant l'excédent budgétaire des Etats-Unis, **M. Philippe Sigogne** a indiqué que la réduction de l'endettement public aux Etats-Unis ne devait pas masquer une augmentation globale de l'endettement américain due au secteur privé. Au sujet de l'emploi, il a souligné le succès prévisible des emplois-jeunes, évoquant quelques 600.000 créations d'emplois sur 1998-1999, mais il a admis que l'impact sur le chômage serait très réduit. Pour les 35 heures, aucune prévision n'a encore pu être effectuée car toutes les données n'étaient pas encore connues. Il a enfin indiqué que le taux de chômage struc-

tuel s'établissait en France à 9 % de la population active et qu'une baisse de ce taux n'était pas à écarter.

Jeudi 4 juin 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a procédé à la suite de l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 445 (1997-1998) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la lutte contre les exclusions, sur le rapport de M. Paul Loridant.

M. Paul Loridant, rapporteur pour avis, a rappelé que, avant le vote de la loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, modifiée par la loi du 8 février 1995, le débiteur défaillant devait assigner séparément chacun de ses créanciers sur le fondement de l'article 1244-1 du Code civil pour obtenir du juge autant de moratoires. La loi de 1989 dite « loi Neiertz » a rompu avec cette démarche bilatérale et elle a institué un dispositif offrant une vue d'ensemble de la situation du débiteur et des possibilités de traitement global.

Il a constaté que ce dispositif semblait avoir atteint ses limites, du fait d'un changement de nature du surendettement. Il a en effet rappelé que les personnes visées par la loi de 1989 étaient, selon l'expression consacrée, des « surendettés actifs » c'est-à-dire des ménages s'étant endettés au-delà de leurs capacités de remboursement mais disposant toutefois d'une capacité de remboursement. Or, depuis 1993, et avec l'aggravation de la crise économique, le nombre de « surendettés passifs », c'est-à-dire de ménages surendettés suite à une chute de leurs revenus, a fortement augmenté, cette évolution ayant en partie rendu inopérant le dispositif de 1989.

M. Paul Loridant, rapporteur pour avis, a en effet rappelé la forte augmentation du nombre de dossiers déposés auprès des commissions de surendettement depuis

1995, ajoutant que, faute de revenus suffisants, les commissions devaient recourir de plus en plus fréquemment aux moratoires, ces derniers intervenant dans plus de 30 % des plans.

Il a dès lors expliqué que, face à ce phénomène, le Gouvernement avait mis en place un nouveau dispositif tenant compte de l'insolvabilité de certains débiteurs.

M. Paul Loridant, rapporteur pour avis, a présenté le nouveau dispositif qui instaure un moratoire, et, si la situation du débiteur n'a pas évolué, qui permet de réduire, voire d'effacer entièrement ou partiellement ses dettes.

M. Paul Loridant, rapporteur pour avis, a ensuite formulé quatre remarques relatives au texte proposé par le Gouvernement.

Il s'est félicité de ce que ce texte soit largement inspiré des conclusions du rapport qu'il avait publié avec son collègue de la commission des lois, M. Jean-Jacques Hiest. Toutefois, **M. Paul Loridant, rapporteur pour avis**, a estimé que le projet de loi n'était pas exempt de toute critique.

D'abord, il a jugé que la dimension sociale n'était pas suffisamment prise en compte, notamment dans le suivi du plan de redressement. Il paraît regrettable que les ménages, en raison des sacrifices impliqués par un plan pouvant durer huit ans, ne soient pas suivis par une « conseillère en économie ménagère ».

Ensuite, aucune mesure n'est prise pour remédier à l'absence de statistiques. Or une meilleure information sur le profil des surendettés comme sur la nature des plans proposés, permettrait d'améliorer l'efficacité du dispositif.

Enfin, ce texte aurait mérité de constituer un projet de loi à part entière, et non de ne représenter qu'une partie du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions, cette incorporation risquant de conduire à des

confusions. En effet, si la nature du surendettement a évolué, les surendettés sont loin d'être tous des exclus, seuls 7 % des dossiers laissant apparaître un endettement non bancaire.

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

La commission a adopté un amendement portant article additionnel avant l'article 42, tendant à interdire la rémunération des services rendus aux débiteurs dans le cadre de la procédure de traitement du surendettement devant la commission de surendettement.

A l'article 42, relatif à la composition de la commission de surendettement, un débat s'est engagé, au cours duquel sont intervenus **MM. Michel Charasse, René Ballayer, Paul Loridant, rapporteur pour avis et Christian Poncelet, président**. La commission a donné un avis favorable à l'adoption d'un amendement tendant, d'une part, à ajouter à la commission de surendettement un septième membre en la personne d'un représentant qualifié des services du département nommé par le président du conseil général et ayant voix délibérative, et d'autre part, à supprimer la personnalité choisie par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition du fonds de solidarité pour le logement parmi les représentants des locataires, ou à défaut le membre du conseil départemental de la consommation représentant les locataires. Elle a ensuite donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé. Elle a donné un avis favorable à l'adoption sans modification des articles 43, relatif à la fixation des ressources minimales du ménage par la commission de surendettement, puis 43 bis (nouveau) fixant un plancher à la fraction insaisissable du salaire correspondant au revenu minimum d'insertion.

A l'article 44, relatif à la procédure applicable devant la commission de surendettement, la commission a adopté un amendement supprimant la référence à la gratuité de l'audition de toute personne dont le témoignage peut

paraître utile à la commission, puis elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption sans modification de l'article 45, relatif à la saisine du juge de l'exécution par la commission en cas de difficultés sur la validité des créances.

A l'article 46, relatif à la saisine du juge de l'exécution par le président de la commission en cas d'urgence aux fins de suspension des procédures d'exécution, la commission a adopté un amendement tendant à limiter le nombre de personnes susceptibles d'effectuer cette saisine. Puis elle a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

A l'article 47, relatif aux pouvoirs de la commission de surendettement en cas d'échec de la conciliation, et après une intervention de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a adopté trois amendements. Le premier tend à rétablir la possibilité pour les commissions de surendettement, de pratiquer de manière concomitante le report et le rééchelonnement de certaines dettes, cette disposition ayant été supprimée par l'Assemblée nationale. Le deuxième amendement réalise une coordination avec le précédent. Le troisième supprime le plafond correspondant au taux légal pour la détermination des taux d'intérêt. Elle a ensuite donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

A l'article 48, relatif à la mise en place d'un moratoire des dettes en cas d'échec des phases de conciliation et de recommandation, et après un débat auquel ont pris part **MM. Michel Charasse et Christian Poncelet, président**, la commission a adopté cinq amendements. Le premier tend à limiter le champ d'application du moratoire. Le deuxième, voté à l'unanimité, vise à exclure les dettes fiscales, parafiscales ou envers des organismes de sécurité sociale du champ d'application des moratoires. Le troisième permet d'exclure les mêmes dettes du champ d'application de la réduction ou de l'effacement de tout ou

partie des créances. Le quatrième amendement supprime l'obligation de gratuité concernant l'assistance aux parties. Le cinquième permet de prendre en compte l'équité dans la réduction ou l'effacement des créances. La commission a ensuite donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

La commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 48, renforçant le lien entre les décisions et les recommandations des commissions de surendettement et les accords de remise gracieuse par les directeurs des services fiscaux.

A l'article 49, relatif aux pouvoirs du juge en cas de contestation des recommandations de la commission de surendettement, la commission a donné un avis favorable à l'adoption d'un amendement de clarification empêchant le juge de pouvoir, en phase de recommandations, effacer certaines dettes tandis que d'autres se verraient rééchelonnées.

Elle a ensuite donné un avis favorable à l'adoption sans modification des articles 50 relatif aux effets de l'effacement d'une créance, et 51 concernant l'inscription au fichier sur les incidents de paiement.

La commission a donné un avis favorable à un amendement de suppression de l'article 51 bis (nouveau), relatif à la fixation des tarifs applicables aux huissiers, et de l'article 51 ter (nouveau), relatif à l'abrogation de la taxe applicable aux actes d'huissiers.

Elle a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des articles 52 concernant les conditions d'entrée en vigueur du chapitre premier du livre III du titre III du code de la consommation, et 52 bis (nouveau) relatif à l'information de la caution.

Enfin, la commission a donné un avis favorable à l'adoption d'un amendement de suppression de l'article 52 ter (nouveau) relatif à la fixation du montant maximum de la caution dans les contrats de cautionnement, puis après

une intervention de **M. Michel Charasse**, elle a donné à l'unanimité un avis favorable à l'adoption d'un amendement visant également à supprimer l'article 52 quater (nouveau) concernant la fixation des ressources minimales dont dispose la caution.

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

Mardi 2 juin 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a commencé, sur le rapport de **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, l'examen du **projet de loi n° 434 (1997-1998)** relatif aux **alternatives aux poursuites** et renforçant l'efficacité de la **procédure pénale** et sur la **proposition de loi n° 270 (1997-1998)** de M. Robert Pagès et plusieurs de ses collègues, relative à la **délégation aux greffiers des attributions** dévolues par la loi aux **greffiers en chef**.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a observé que le projet de loi visait principalement les alternatives aux poursuites, mais qu'il contenait de nombreuses autres dispositions très disparates. Il a souligné que le texte tendait tout d'abord à inscrire dans la loi certaines pratiques d'ores et déjà utilisées par le parquet, tels que le rappel des obligations résultant de la loi ou l'orientation vers une structure sanitaire ou sociale.

Le rapporteur a ensuite précisé que la disposition la plus importante du projet de loi portait sur la compensation judiciaire, dispositif permettant au procureur de proposer à une personne reconnaissant certains faits une ou plusieurs mesures, en particulier le versement d'une indemnité au trésor public, l'accomplissement d'un travail rémunéré, le dessaisissement de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction, la réparation du dommage causé à la victime. Il a rappelé que cette idée, déjà ancienne, avait reçu sa traduction, en 1994, lors du vote, par le Parlement, de l'injonction pénale, ultérieurement déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a souligné que le dispositif proposé était très proche de celui qui avait été voté en 1994, mais que, pour répondre aux objections du Conseil constitutionnel, la compensation devrait faire l'objet d'une validation par le président du tribunal de grande instance.

Le rapporteur a alors indiqué que la disposition proposée lui avait tout d'abord inspiré un certain scepticisme, même s'il avait défendu le dispositif de l'injonction pénale en 1994. Il a en effet souligné que le problème qui se posait était celui du contentieux de masse et que la procédure de compensation judiciaire n'était sans doute pas le remède le plus efficace au le taux trop élevé d'infractions donnant lieu à des classements sans suite. Il a rappelé que la mission de la commission des lois sur les moyens de la justice s'était prononcée pour une réforme des tribunaux d'instance qui permettrait à ces derniers de connaître de l'ensemble du contentieux de masse, en matière civile comme en matière pénale.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a cependant souligné que la compensation judiciaire, même si elle risquait de ne pas avoir un effet suffisant en termes quantitatifs, ne devait pas être rejetée, dans la mesure où elle pouvait faire avancer l'idée selon laquelle il est nécessaire de trouver une réponse spécifique au contentieux de masse. Il a ajouté que la compensation permettrait l'introduction d'une forme de plaidé coupable et il s'est déclaré favorable à un système de transaction pénale à la française évitant les excès constatés aux Etats-Unis. Il a observé que le plaidé coupable était un appel à la responsabilisation du délinquant qui reconnaît l'infraction.

M. Jacques Larché, président, s'est interrogé sur l'opportunité d'inscrire dans la loi certaines pratiques déjà utilisées par les procureurs comme alternatives aux poursuites. Il a estimé que le texte proposé pour l'article 41-1 du code de procédure pénale relevait plus d'une circulaire du garde des sceaux que de la loi et il a souligné que le

Parlement avait une responsabilité à exercer pour assurer la qualité de la loi.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a souligné qu'il avait eu la même réticence. Il a observé néanmoins que l'inscription de ces possibilités dans la loi permettait de prévoir que leur mise en œuvre suspendrait la prescription de l'action publique.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souligné que le texte proposé pour l'article 41-1 ne posait guère de difficultés, puisqu'il ne prévoyait que la reconnaissance de procédures existantes. A propos de la compensation judiciaire, il a jugé le dispositif proposé très lourd, soulignant qu'il pourrait y avoir un débat devant le procureur, puis un débat devant le président du tribunal et qu'ensuite l'affaire pourrait être renvoyée à l'audience en cas d'échec de la procédure.

Il a en outre observé que, malgré les précautions prises, le procureur restait l'autorité chargée de fixer le montant de l'indemnité ainsi que la durée du travail non rémunéré. Il a estimé qu'il eût été préférable de permettre au procureur de proposer les mesures en laissant le soin au président de les fixer, tout en reconnaissant qu'un tel schéma alourdirait encore la procédure. Il s'est déclaré opposé à la compensation judiciaire et il a estimé que cette procédure posait indirectement la question du statut du parquet non encore tranchée.

M. Jean-Jacques Hyest, se référant aux cahiers de doléances, a tout d'abord observé que les citoyens réclamaient depuis longtemps une justice rendue dans des délais rapides. Il a constaté que le procureur se comportait d'une certaine façon en juge lorsqu'il classait sans suite des affaires dans le cadre du principe de l'opportunité des poursuites.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a fait valoir que les jugements en matière pénale intervenaient souvent longtemps après la commission des faits. Il a estimé que la procédure de compensation judiciaire pourrait accélérer la

réparation du dommage causé à la victime et qu'elle méritait, à ce titre, d'être soutenue.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur le coût de cette nouvelle procédure et il a souligné l'imprécision sur ce point de l'étude d'impact jointe au projet de loi.

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

A l'article premier (alternatives aux poursuites et compensation judiciaire), la commission a décidé de supprimer le texte proposé pour l'article 41-1 du code de procédure pénale, relatif à la codification des pratiques suivies par les procureurs en matière d'alternatives aux poursuites. **M. Jacques Larché, président**, a estimé que cet article relevait d'instructions du garde des sceaux. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a ajouté que l'énumération des possibilités ouvertes au procureur risquait de laisser penser qu'il ne pourrait rien faire d'autre que ce qui figure dans la loi.

Sur le texte proposé pour l'article 41-2 du code de procédure pénale, la commission a décidé de remplacer le terme de "compensation judiciaire" par celui de "composition pénale", le rapporteur ayant observé que cette dernière expression traduirait mieux le caractère transactionnel de la procédure mise en place. Après un débat auquel ont participé **MM. Pierre Fauchon, rapporteur, Patrice Gélard et Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a adopté un amendement précisant que le procureur pourrait proposer une composition pénale directement ou par l'intermédiaire d'un officier ou agent de police judiciaire ou d'une personne habilitée. Elle a également décidé de remplacer le terme d'indemnité par celui d'amende de composition et de prévoir que cette amende -limitée à 10.000 F par le projet de loi- ne pourrait dépasser ni 50.000 F ni la moitié du maximum de la peine d'amende encourue afin de tenir compte des ressources du délinquant.

La commission a adopté un amendement prévoyant que la réparation des dommages causés à la victime devait intervenir dans un délai qui ne pourrait être supérieur à six mois. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait valoir que dans certains cas on ne pouvait évaluer immédiatement le préjudice. Il a estimé que le délai devait être laissé à l'appréciation du procureur. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, lui a répondu que la composition pénale ne concernerait que des affaires relativement simples, dans lesquelles le préjudice ne devrait pas être trop complexe à évaluer.

La commission a adopté un amendement tendant à prévoir que si la personne n'exécutait pas les mesures prévues, si elle refusait la composition ou si le président refusait la validation, le procureur, sauf élément nouveau, exercerait l'action publique. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a estimé qu'après la mise en œuvre du processus de composition pénale, il ne devrait plus être possible à un procureur de classer une affaire.

Enfin, la commission a adopté un amendement prévoyant l'inscription des compositions pénales exécutées à un registre national pour une durée de cinq ans et modifiant la numérotation des articles du code de procédure pénale créés par l'article premier du projet. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a souligné que les mesures de composition étaient des sanctions et qu'il serait utile pour un procureur de connaître les antécédents d'une personne responsable d'une infraction avant de lui proposer éventuellement une composition pénale. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a exprimé la crainte que, dans certains cas, les procureurs renoncent à proposer une composition à cause de l'existence du registre national.

Par coordination avec les décisions prises à l'article premier, la commission a décidé la suppression de l'article 2 du projet.

A l'article 3 (compétence du juge unique en matière correctionnelle), la commission a adopté un amendement

prévoyant que le juge unique ne serait plus compétent lorsque la peine encourue, compte tenu de l'état de récidive de la personne concernée, serait supérieure à cinq ans. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a observé que la distinction proposée était factice et qu'une peine de quatre ans d'emprisonnement n'était pas une peine minimale. Il s'est déclaré favorable au texte du Gouvernement excluant la compétence du juge unique lorsque la personne concernée est en état de récidive. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a estimé que certains petits délits pouvaient être tranchés par le juge unique, même lorsqu'ils étaient commis en état de récidive.

A propos du second paragraphe de l'article 3, prévoyant la possibilité pour le juge unique de renvoyer une affaire à la collégialité lorsque la complexité des faits le justifie, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a estimé que cette mesure était intéressante, mais qu'elle risquait d'être déclarée contraire à la Constitution. Il a rappelé qu'en 1975, le Conseil constitutionnel avait condamné la possibilité pour le président du tribunal de décider si une affaire devait relever du juge unique ou de la collégialité, en estimant que prévoir deux modalités de jugement différentes pour une même infraction portait atteinte au principe d'égalité devant la loi.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que le texte proposé serait acceptable si l'accord des parties était obligatoire. Il a rappelé qu'en matière civile, il existait une telle disposition, mais que le renvoi ne pouvait se faire qu'à la demande de l'un ou l'autre des avocats.

M. Jean-Jacques Hiest a observé que, compte tenu de la liste des délits soumis au juge unique, les cas où la complexité des faits justifierait le renvoi devant la collégialité seraient rares.

M. Jacques Larché, président, a observé que cette exception à la compétence du juge unique introduisait sans justification une nouvelle complexité dans la loi.

La commission a alors adopté un amendement supprimant le second paragraphe de l'article 3.

Après l'article 5, la commission a adopté un article additionnel modifiant l'article 546 du code de procédure pénale pour donner au procureur général un droit d'appel des jugements en matière de police identique à celui des parties. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a souligné que la Cour de cassation avait estimé que la possibilité pour le procureur général de faire appel de tous les jugements rendus en matière de police alors que cette possibilité n'était pas ouverte aux parties était contraire au principe de "l'égalité des armes" issu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a observé qu'il conviendrait d'aligner également les délais en matière d'appel.

A l'article 7 (examens techniques et scientifiques réalisés dans le cadre des enquêtes), la commission a adopté un amendement supprimant la précision qu'elle a jugé superflète selon laquelle la notification des résultats des examens scientifiques et techniques n'empêchait pas les parties de demander une expertise au cours de l'instruction.

A propos de cet article, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, s'est interrogé sur l'opportunité de prévoir que les conclusions des examens seraient notifiées, sur réquisitions du procureur, aux personnes sur lesquelles pèsent des soupçons. Il s'est demandé si cette notification ne devrait pas être automatique. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a, pour sa part, estimé que les examens techniques et scientifiques ne devaient avoir lieu comme aujourd'hui que lorsqu'ils ne pouvaient être différés, dans la mesure où les droits des personnes poursuivies ne sont pas les mêmes pendant l'enquête et pendant l'instruction. Il a fait valoir que l'élargissement des possibilités de procéder aux examens n'était possible que s'il s'accompagnait d'une "judiciarisation" de l'enquête. **M. Jean-Jacques Hyest** a souligné qu'il était nécessaire d'utiliser les possi-

bilités offertes par les progrès scientifiques récents. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a observé que certains examens pouvaient être souhaitables, même en l'absence d'urgence, afin d'innocenter des personnes sur lesquelles pèsent des soupçons graves. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a suggéré d'ajouter la possibilité de les pratiquer à la demande ou sous réserve de l'acceptation des intéressés.

La commission a exprimé des réserves sur l'article 7 sur lequel elle a souhaité entendre les explications du garde des sceaux.

A l'article 8 (transport du juge d'instruction sur les lieux d'un crime ou délit flagrant), la commission, après un débat auquel ont participé **M. Jacques Larché, président**, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, **MM. Michel Dreyfus-Schmidt** et **Patrice Gélard**, a adopté un amendement supprimant les quatre premiers alinéas de l'article 72 du code de procédure pénale relatifs au dessaisissement automatique du procureur lorsque le juge d'instruction se rend sur les lieux d'un crime ou délit flagrant.

A l'article 11 (limitation des comparutions devant la chambre d'accusation en matière de demandes de mise en liberté), la commission a adopté un amendement supprimant le premier paragraphe de cet article. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a estimé que la détention provisoire était une décision grave et qu'il convenait d'agir avec prudence lorsqu'on limitait les droits des personnes détenues. Il a estimé que cette disposition devrait être examinée dans le cadre des propositions sur la détention provisoire que le Gouvernement envisageait de formuler. **M. Jacques Larché, président**, a considéré que la limitation de la comparution personnelle devant la chambre d'accusation n'était actuellement pas envisageable, compte tenu des conditions dans lesquelles fonctionnaient les chambres d'accusation.

La commission a ensuite décidé de renvoyer l'examen des articles 17 à 22 à une réunion ultérieure.

Mercredi 3 juin 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a tout d'abord procédé, à l'examen du rapport pour avis de M. Paul Girod sur le projet de loi n° 445 (1997-1998) d'orientation, relatif à la lutte contre les exclusions.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, présentant l'économie générale des articles dont la commission est saisie pour avis, a souligné que le projet de loi actuel s'inspirait largement du projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale, déposé par le précédent Gouvernement, et qu'il existait une continuité de pensée entre ces deux textes visant à permettre à toute personne d'accéder aux droits fondamentaux et à coordonner les moyens de lutte contre les exclusions.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a rappelé que les dispositions dont la commission était saisie portaient sur six domaines : la réquisition, la citoyenneté, le surendettement, la saisie immobilière, la prévention des expulsions et le droit au compte.

Sur l'article 73 relatif au droit au compte bancaire, il a indiqué que les dispositions proposées tendaient à assurer à chacun l'accès à un service bancaire minimum.

Sur la citoyenneté, il a souligné le caractère symbolique des mesures envisagées, en estimant que des aménagements devaient être apportés pour réserver le cas des communes de petite dimension dans lesquelles le nombre de personnes sans domicile fixe était supérieur au nombre d'habitants.

Quant à la saisie immobilière, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a observé que le Sénat avait récemment délibéré sur ce sujet et que la loi n° 98-46 du 23 janvier 1998 avait substantiellement renforcé la protection des personnes surendettées en la matière. Il a estimé que le mécanisme d'adjudication sur baisses successives en l'absence d'enchères instauré par cette loi devait être expérimenté avant d'envisager une nouvelle réforme. Il a en

autre considéré que la solution préconisée par le projet de loi tendant, à défaut d'enchères, à déclarer le créancier poursuivant adjudicataire d'office au prix fixé par le juge était inacceptable.

Sur le volet relatif à la procédure de traitement des situations de surendettement, il a rendu hommage au travail accompli par MM. Jean-Jacques Hyst et Paul Loridant dans le cadre du groupe de travail commun à la commission des lois et à la commission des finances, en soulignant que le dispositif proposé par le présent projet de loi s'inspirait largement des conclusions de ce rapport d'information. Il a estimé que l'Assemblée nationale avait opportunément supprimé la présence du président du conseil général au sein de la commission de surendettement et qu'elle avait, au moins opportunément, exclu les dettes fiscales et parafiscales du champ du moratoire. Il a considéré sur ce dernier point qu'à ce stade de la procédure le privilège du Trésor pourrait s'effacer devant l'impératif de solidarité nationale. Il a en revanche contesté la pertinence des dispositions relatives au cautionnement introduites par l'Assemblée nationale en observant que les modifications proposées auraient pour effet de faire disparaître le cautionnement familial.

Présentant les dispositions relatives au droit au logement, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'en matière de prévention des expulsions, il convenait de concilier la nécessité de protéger la personne expulsée avec celle de préserver les droits du bailleur. Il a estimé qu'il fallait d'une part, éviter d'allonger à l'excès la durée de la procédure et, d'autre part, faire une distinction entre la procédure d'expulsion engagée pour cause de non paiement du loyer et des charges et celle mise en oeuvre pour remédier aux troubles de voisinage causés par un locataire.

Concernant le nouveau régime juridique de la réquisition, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a souligné que les contraintes pesant sur le titulaire du droit d'usage étaient particulièrement lourdes du fait de la durée de la

réquisition pendant laquelle il était privé de la jouissance des locaux concernés et du coût des travaux susceptibles de lui être imposés. Il a estimé qu'un tel dispositif pouvait être assimilé à une expropriation à durée déterminée sans indemnisation préalable, affaiblissant le droit de propriété pourtant reconnu comme un droit fondamental à valeur constitutionnelle, au bénéfice du droit au logement érigé beaucoup plus récemment en objectif à valeur constitutionnelle. Il a souligné la nécessité d'affiner le mécanisme proposé pour offrir davantage de garanties au titulaire du droit d'usage et il a souhaité que la validité d'un régime juridique aussi novateur et aussi complexe soit limitée dans le temps. Sur ce dernier point, il a suggéré d'instaurer une période d'expérimentation de cinq ans au terme de laquelle un bilan pourrait être dressé.

M. Jacques Larché, président, a confirmé que le projet de loi mettait en évidence un conflit de droits rendant nécessaire la recherche d'un meilleur équilibre.

Puis la commission a procédé à l'examen des amendements proposés par le rapporteur.

A l'article 31, relatif aux réquisitions, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, après avoir rappelé les grandes lignes du mécanisme de la réquisition avec attributaire, a proposé d'améliorer l'information du titulaire du droit d'usage des locaux réquisitionnés. La commission a adopté un amendement tendant à inscrire la durée de réquisition en tête du dispositif, en considérant qu'il s'agissait d'un élément essentiel de sa définition, et deux amendements de coordination.

A la suite d'un débat auquel ont participé **M. Jacques Larché, président**, **MM. Robert Badinter, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Jacques Hyest et Lucien Lanier**, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a estimé que l'expression "les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment des personnes à revenus modestes" pouvait être

comprise par référence à l'article 30 relatif à la taxe sur les logements vacants.

La commission a adopté un amendement visant à exclure du champ de la réquisition les sociétés civiles immobilières à caractère familial dont **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a estimé qu'elles avaient généralement vocation à faciliter la gestion de situations d'indivision et ne pouvaient être assimilées aux personnes morales à caractère institutionnel.

Concernant le régime applicable à l'attributaire, elle a adopté cinq amendements tendant à préciser la nature des organismes pouvant être désignés comme attributaires, à imposer que la convention entre l'État et l'attributaire soit préalable à la notification de l'intention de réquisitionner, à assurer que l'attributaire donne effectivement à bail les locaux réquisitionnés, effectue la mise de fonds initiale pour les travaux de mise aux normes et informe le titulaire du droit d'usage de la nature et de la durée des travaux envisagés en lui fournissant le tableau d'amortissement.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, et à **M. Pierre Fauchon, M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a indiqué que la durée maximale de douze ans prévue pour la réquisition était inspirée du régime applicable en matière de bail à réhabilitation.

Au sujet des travaux de mise aux normes, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a fait valoir que la transformation de bureaux réquisitionnés en logements serait coûteuse et conduirait le propriétaire à récupérer des locaux dont l'affectation aura été effectivement modifiée, le coût des travaux ayant de surcroît été mis à sa charge. La commission a adopté un amendement tendant à assurer que le montant de la déduction du coût d'amortissement des travaux ne puisse excéder le montant de l'indemnité versée par l'attributaire au titulaire du droit d'usage.

La commission a adopté un amendement précisant que l'arrêté de réquisition devrait désigner l'attributaire et

mentionner la durée de la réquisition, celle-ci ne pouvant excéder celle indiquée dans la notification de l'intention de réquisitionner. Elle a adopté, outre deux amendements rédactionnels, trois amendements visant à conférer date certaine à la notification de l'intention de réquisitionner et à l'arrêté de réquisition, tout en garantissant au titulaire du droit d'usage un délai suffisant pour prendre connaissance de l'arrêté de réquisition avant que le préfet ne puisse requérir la force publique pour entrer dans les lieux. Elle a également adopté deux amendements, dont l'un de coordination, pour soumettre aux règles relatives au secret professionnel l'ensemble des démarches effectuées par les agents assermentés pour identifier les locaux vacants, qu'il s'agisse des consultations de fichiers ou des visites de locaux.

En réponse aux interrogations de **M. Jacques Larché, président**, la commission a estimé que le délai imparti par le projet de loi au titulaire du droit d'usage pour mettre fin à la vacance en donnant à bail les locaux était trop court et elle a adopté un amendement portant ce délai de trois à six mois. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a cependant indiqué que le délai de trois mois lui paraissait suffisant.

Concernant le contrat de location conclu entre l'attributaire et le bénéficiaire, la commission a adopté quatre amendements améliorant la lisibilité du dispositif ainsi que deux amendements de coordination.

Outre un amendement tendant à préciser que l'hypothèse dans laquelle le préfet a la faculté et non l'obligation de proposer un relogement au bénéficiaire est celle où l'expiration du bail intervient avant le terme de la réquisition, la commission a, par un amendement, corrigé une double incohérence affectant le dispositif de sortie de la réquisition. Elle a en effet constaté que le mécanisme proposé conduisait à priver le bénéficiaire de toute garantie de relogement dans le cas où le titulaire du droit d'usage lui aurait proposé un bail inacceptable pour lui et a prévu que l'obligation de relogement devrait peser sur le seul

préfet, le titulaire du droit d'usage ne disposant pas nécessairement d'un parc locatif suffisant pour assumer une telle obligation.

La commission a adopté deux amendements tendant à supprimer la possibilité offerte au bénéficiaire de faire échec au caractère automatique de la déchéance de tout titre d'occupation en fin de bail ou à l'expiration de la réquisition en invoquant un motif légitime et sérieux lorsque ce dernier a rejeté l'offre de relogement qui lui était adressée. En réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Paul Girod**, rapporteur pour avis, approuvé par **M. Pierre Fauchon**, a observé qu'une telle dérogation, consacrant une possibilité de maintien dans les lieux, conduirait à une prorogation de la réquisition portant atteinte au droit de propriété du titulaire du droit d'usage.

En réponse à **M. Daniel Hoeffel** s'interrogeant sur l'utilisation du terme "préfet" dans le projet de loi, **M. Paul Girod**, rapporteur pour avis, a indiqué que la commission des affaires sociales proposerait un amendement balai pour remplacer ce terme par l'expression "représentant de l'État dans le département" dans l'ensemble du texte.

La commission a adopté l'article 31 ainsi modifié.

La commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 31 pour limiter à une période de cinq ans la possibilité d'engager des réquisitions sur le fondement du nouveau régime de réquisition avec attributaire. **M. Pierre Fauchon** ayant approuvé l'instauration d'une telle phase d'expérimentation, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé qu'il eût été préférable de prévoir un rapport permettant de dresser un bilan après trois ans de mise en oeuvre de ce nouveau régime juridique.

A l'article 40, facilitant l'exercice du droit de vote des personnes sans domicile fixe, la commission a adopté deux amendements tendant à rétablir à un an la durée du lien

entre l'organisme d'accueil et la personne sans domicile fixe. Elle a également adopté un amendement étendant aux personnes sans domicile fixe les dispositions du code électoral applicables aux conseillers dits forains afin que le nombre des électeurs rattachés à une commune et élus au conseil municipal ne puisse excéder le nombre des élus contribuables de la commune. Un dernier amendement a été adopté sur cet article pour prévoir que le nom de l'organisme d'accueil serait mentionné sur la liste électorale.

La commission a adopté un amendement de suppression de l'article 41 bis dont l'objet, relatif à l'information des personnes purgeant une peine d'emprisonnement, lui est apparu réglementaire.

Sur le volet consacré à la procédure de traitement du surendettement (articles 42 à 52 quater), la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel avant l'article 42 pour protéger le débiteur surendetté contre le démarchage d'intermédiaires leur proposant une assistance à des conditions financières prohibitives.

A l'article 42 relatif à la composition de la commission de surendettement, après un échange de vues entre **MM. Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Claude Peyronnet et Paul Girod, rapporteur pour avis**, la commission a adopté deux amendements, l'un pour supprimer la précision selon laquelle la personnalité qualifiée proposée par le fonds de solidarité pour le logement devrait être un représentant des locataires, l'autre pour prévoir la présence d'un travailleur social désigné par le président du conseil général, siégeant au sein de la commission avec voix consultative.

A l'article 43 proposant une définition du "reste à vivre", **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a estimé que la référence au RMI était contraire à l'objectif de prévention des situations de surendettement. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a au contraire considéré que cette référé-

rence garantissait une meilleure lisibilité du dispositif. La commission a adopté un amendement de réécriture de l'article 43 en retenant la référence à la fraction insaisissable des revenus définie par le code du travail. Elle a adopté par coordination un amendement de suppression de l'article 43 bis.

A l'article 44, relatif à la procédure applicable devant la commission de surendettement, la commission a adopté deux amendements, l'un d'ordre rédactionnel, l'autre pour supprimer la précision inutile de la gratuité des auditions devant la commission de surendettement.

A l'article 46, elle a adopté un amendement pour réserver au préfet et au représentant local de la Banque de France la possibilité, en cas d'urgence, de saisir le juge aux fins de suspension des poursuites.

La commission a alors interrompu l'examen du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions pour examiner, sur le rapport de **M. Jean-Paul Delevoye**, les **amendements sur le projet de loi n° 414 (1997-1998)**, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux **polices municipales**.

Après l'article premier, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 71 rectifié, présenté par MM. Jean Pépin et François Trucy, étendant les pouvoirs de police du maire au contrôle de la vitesse des véhicules.

A l'article 2 (Elaboration du règlement de coordination), la commission a donné un avis défavorable aux amendements :

- n° 61 rectifié, présenté par MM. Nicolas About et François Trucy, élevant de trois à dix emplois d'agents de police municipale le seuil au-delà duquel l'établissement d'un règlement de coordination est obligatoire, et aux amendements de coordination n°s 63 rectifié et 62 rectifié des mêmes auteurs ;

- n°s 50 et 51 de M. Patrice Gélard et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, tendant à

substituer les termes "représentant de l'Etat dans le département" par celui de "préfet" ;

- n° 3 de M. Charles Ceccaldi-Raynaud, prévoyant, en cas de désaccord entre le maire et le préfet sur le règlement de coordination, l'avis conforme du procureur de la République sur ce dernier ;

- n° 1 du même auteur, intégrant dans les mentions contenues dans le règlement de coordination les missions concernant la sécurité ;

- n° 76 de M. Georges Othily, prévoyant l'établissement du règlement de coordination par une commission régionale des polices municipales au lieu du préfet en cas de désaccord avec le maire ;

- n° 90 de M. Christian Demuynck, autorisant le travail de nuit des agents de police municipale en l'absence de règlement de coordination ;

- n° 2 de M. Charles Ceccaldi-Raynaud, autorisant la garde de nuit des immeubles des offices publics d'habitations à loyer modéré, rattachés à la commune, même en l'absence de règlement de coordination.

A l'article 3 (Commission consultative des polices municipales), elle a donné un avis défavorable aux amendements :

- n° 91 de M. Christian Demuynck, tendant à supprimer l'article ;

- n° 92 rectifié du même auteur, prévoyant que la commission serait composée pour un quart de maires, pour un quart de représentants de l'Etat, pour un quart d'agents de police municipale et pour le dernier quart d'agents de la police nationale ;

- n° 93 rectifié du même auteur, prévoyant que la commission serait composée, à parts égales, de maires et de représentants de l'Etat ;

- n° 77 de M. Georges Othily, rendant obligatoire la consultation de la commission sur tous les projets de loi et

les textes réglementaires concernant les polices municipales et sur l'organisation des recrutements et la formation des policiers municipaux.

Après l'article 3, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 78 rectifié de M. Georges Othily, instituant une commission régionale des polices municipales.

A l'article 4 (Vérification des services de police municipale), la commission a donné un avis défavorable aux amendements :

- n°s 81 et 82 de M. Georges Othily, prévoyant l'intervention d'une commission régionale des polices municipales dans la procédure de vérification ;

- n° 64 rectifié de MM. Nicolas About et François Trucy, retirant au préfet la possibilité de demander la vérification d'un service de police municipale ;

- n° 52 de M. Patrice Gélard et les membres du groupe du Rassemblement pour la République et n° 94 de M. Christian Demuynck, par coordination ;

Elle a constaté que les amendements n°s 79 et 80, présentés par M. Georges Othily, étendant les pouvoirs de la commission consultative des polices municipales, étaient satisfaits par les amendements n°s 20 et 21 de la commission.

A l'article 5 (mise en commun occasionnelle des services de police municipale), la commission a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 104, présenté par le Gouvernement, à son amendement n° 22, précisant que l'afflux de population permettant la mise en commun de services de police municipale devait être lié à la saison touristique. Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement de coordination n° 53, présenté par M. Patrice Gélard et les membres du groupe du Rassemblement pour la République.

Après l'article 5, la commission a souhaité interroger le Gouvernement sur l'amendement n° 98, présenté par

M. Alex Türk, tendant à permettre la mise en commun permanente des moyens des services de police municipale pour assurer la surveillance des transports en commun de communes limitrophes. **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur**, a estimé que cet amendement posait, à juste titre, la question de l'exercice des compétences des agents de police municipale en dehors des limites communales.

Puis elle a donné un avis favorable :

- à l'amendement n° 59 rectifié, présenté par MM. Jean Chérioux, Michel Caldaguès et Christian de la Malène, autorisant les inspecteurs des services de sécurité de la ville de Paris à constater les infractions au règlement des parcs et promenades et au règlement sanitaire de la Ville de Paris et les autorisant, ainsi que les personnels des services des parcs et jardins, à constater les infractions au règlement général sur les cimetières ; **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que cet amendement ne rentrait pas dans le cadre du texte en discussion ;

- à l'amendement n° 102 rectifié, présenté par MM. Bernard Seillier et François Trucy, prévoyant une possibilité de suspension ou de révocation conjointe par les maires concernés en cas d'emploi en commun par plusieurs communes de gardes champêtres.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 103 rectifié des mêmes auteurs, organisant le pouvoir de police des campagnes en cas de groupement de communes.

A l'article 6 (Statut et agrément des agents de police municipale), elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 54 rectifié et 60 de coordination de M. Patrice Gélard et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, et au sous-amendement n° 105, présenté par le Gouvernement, tendant à réintroduire l'agrément des agents de police municipale par le préfet.

Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 74 de MM. Alain Vasselle et Joseph Ostermann, prévoyant

l'avis du maire plutôt que sa consultation avant le retrait d'agrément d'un agent de police municipale.

Elle a constaté que les amendements n°s 65 rectifié ter et 66 rectifié, présentés par MM. Nicolas About et François Trucy, supprimant l'agrément des agents par le préfet, ainsi que l'amendement n° 109, présenté par le Gouvernement, supprimant la possibilité de retrait temporaire de l'agrément étaient satisfaits par les amendements adoptés par la commission à cet article.

A l'article 7 (Armement des agents de police municipale), elle a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 83, présenté par M. Georges Othily à son amendement n° 28, tendant à supprimer de la loi la mention des critères pouvant justifier l'armement des agents. Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 55 de coordination, présenté par M. Patrice Gélard et les membres du groupe du Rassemblement pour la République.

A l'article 8 (Identification et équipement des agents de police municipale), elle a donné un avis défavorable à l'amendement de coordination n° 95 de M. Christian Demuynck ainsi qu'à l'amendement n° 96 du même auteur, permettant l'exercice en civil de certaines missions de police municipale.

Elle a constaté que l'amendement n° 56, présenté par M. Patrice Gélard et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, précisant que les tenues des agents de police municipale ne seraient pas identiques sur l'ensemble du territoire mais qu'elles présenteraient des caractéristiques identiques dans toutes les communes, était satisfait par l'amendement n° 32 de la commission.

A l'article 10 (Application du projet de loi en Alsace-Moselle), elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 72, présenté par MM. Daniel Hoeffel, André Bohl, Hubert Haenel, Francis Grignon, Daniel Ostermann et Philippe Richert, tendant à ce que les dispositions rela-

tives à l'agrément des agents de police municipale ne s'appliquent pas en Alsace-Moselle. **M. Daniel Hoeffel** a considéré que la procédure en vigueur en Alsace-Moselle depuis deux siècles donnait parfaitement satisfaction et que l'agrément institué par le texte constituerait un retour en arrière.

A l'article 11 (Abrogations), la commission a émis un avis de sagesse positive sur l'amendement n° 58, présenté par M. Jean-Paul Amoudry, refusant d'abroger l'article L. 412-49-1 du code des communes qui permet de délivrer des agréments temporaires à des assistants de police municipale, non armés, dans les communes touristiques. **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur**, a estimé que le problème soulevé était réel et que le projet n'apportait pas de réelles solutions de rechange aux communes touristiques.

La commission a ensuite donné un avis défavorable à l'amendement n° 73, présenté par MM. Daniel Hoeffel, André Bohl, Hubert Haenel, Francis Grignon, Daniel Ostermann et Philippe Richert, refusant d'abroger l'article L. 441-3 du code des communes concernant le régime spécifique de nomination des agents applicable en Alsace-Moselle.

Avant l'article 12, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 84 de M. Georges Othily, permettant à l'ensemble des fonctionnaires chargés de fonctions de police judiciaire concourant à une procédure d'élire domicile au siège de leur service pour éviter d'éventuelles représailles.

A l'article 12 (Compétence judiciaire des agents de police municipale), elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 67 rectifié de MM. Nicolas About et François Trucy, n° 85 de M. Georges Othily, n° 101 de M. Christian Demuynck et n° 4 de M. Charles Ceccaldi-Raynaud prévoyant que la transmission au procureur de la République des rapports et procès verbaux établis par

les agents de police municipale se ferait par l'intermédiaire du maire et non pas des officiers de police judiciaire.

A l'article 14 (Procédure de relevé d'identité par les agents de police municipale), la commission a donné un avis défavorable aux amendements :

- n° 5 de M. Charles Ceccaldi-Raynaud, mentionnant explicitement les contraventions pour tapage nocturne dans les infractions susceptibles de générer un relevé d'identité de la part d'un agent de police municipale.

- n° 86 de M. Georges Othily, autorisant les agents de police municipale à procéder à des relevés d'identité à l'occasion d'infractions qu'ils ne sont pas autorisés à constater par procès-verbal ;

- n° 99 de M. Alex Türk, n° 68 rectifié de MM. Nicolas About et François Trucy et n° 87 de M. Georges Othily, prévoyant, en cas d'échec d'un relevé d'identité par un agent de police municipale, la présentation immédiate du contrevenant à l'officier de police judiciaire. **M. Alex Türk** a insisté sur la difficulté que les agents de police municipale pourraient avoir à joindre un officier de police judiciaire et il a craint que la non-automaticité de la présentation à l'officier de police judiciaire des contrevenants refusant de justifier leur identité ne porte atteinte à l'autorité des policiers municipaux ; en réponse, **M. Jean-Paul Delevoe, rapporteur**, a considéré qu'il reviendrait au règlement de coordination de prévoir les moyens permettant à tout moment aux policiers municipaux d'entrer en liaison avec l'officier de police judiciaire territorialement compétent ;

- n° 6 présenté par M. Charles Ceccaldi-Raynaud, obligeant l'officier de police judiciaire à rendre compte au procureur de la République de son refus de donner suite à un relevé d'identité infructueux ;

- n° 75 de MM. Alain Vasselle et Joseph Ostermann, autorisant un agent de police municipale à rendre compte au maire au lieu de l'officier de police judiciaire territorialement compétent de l'échec d'un relevé d'identité.

Après l'article 14, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 100 de M. Alex Türk, autorisant les agents de police municipale à relever l'identité de toute personne surprise en état de flagrance.

Après l'article 16, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 88 de M. Georges Othily accordant une bonification d'annuité d'un an tous les cinq ans de service accompli pour le calcul de la retraite des agents de police municipale ; **M. Jacques Larché, président**, ayant souligné le coût de cette disposition pour la caisse nationale de retraite des agents de collectivités locales (CNRACL) et s'étant interrogé sur l'opportunité d'adopter une telle mesure au regard des difficultés actuelles de financement des régimes de retraite, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur**, a estimé qu'il était justifié d'aligner, sur ce point, le régime applicable aux agents de police municipale sur celui en vigueur pour les sapeurs-pompiers professionnels ou les agents de la police nationale.

La commission a en revanche donné un avis défavorable à l'amendement n° 89, présenté par M. Georges Othily, tendant à intégrer l'indemnité spéciale de fonction des agents de police municipale dans le calcul de leur retraite.

A l'article 18 (Délai d'édition du premier règlement de coordination), la commission a donné un avis défavorable aux amendements de coordination n°s 69 rectifié et 70 rectifié de MM. Nicolas About et François Trucy, n° 57 de M. Patrice Gélard et n° 7 de M. Charles Ceccaldi-Raynaud.

A l'article 20 (Nouvel agrément des agents de police municipale), la commission, en cohérence avec sa décision de suppression de cet article, a donné un avis défavorable aux amendements :

- n°s 106 et 107, présentés par le Gouvernement, tendant à éviter un nouvel agrément des agents de police municipale par le procureur de la République ;

- n° 8 de M. Daniel Eckenspieller et n° 97 de M. Michel Duffour et plusieurs de ses collègues, tendant à prévoir le reclassement automatique des agents de police municipale qui n'auraient pas reçu le nouvel agrément prévu par le texte ;

- n° 108 du Gouvernement, prévoyant que le reclassement d'un agent de police municipale n'ayant pas reçu le nouvel agrément ne serait pas subordonné à la demande de l'intéressé.

Reprenant, au cours de la même séance, l'examen du **projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions**, la commission a adopté trois amendements à l'article 47 énumérant les différentes mesures recommandées susceptibles d'être proposées par la commission de surendettement en cas d'échec de la phase de conciliation ; les deux premiers pour permettre à celle-ci de différer le paiement d'une partie des dettes, le dernier pour supprimer le plafonnement au taux d'intérêt légal du taux applicable dans le cadre des recommandations.

A l'article 48, rendant possible l'instauration d'un moratoire suivi, le cas échéant, d'un effacement des dettes, la commission a adopté six amendements pour supprimer le régime spécifique applicable aux cautions surendettées, pour prévoir que pendant la durée du moratoire seules les sommes dues au titre du capital pourraient être productives d'intérêts à un taux n'excédant pas le taux légal et pour permettre à la commission de surendettement de différer le paiement des intérêts à l'issue de la période de moratoire lorsque la situation du débiteur l'exige.

A l'article 49 énonçant les pouvoirs du juge en cas de contestation des mesures recommandées proposées par la commission de surendettement, la commission a adopté un amendement de clarification.

A l'article 51 relatif à l'inscription au fichier des incidents de crédit aux particuliers (FICP), la commission a adopté un amendement pour limiter à huit ans la durée de

cette inscription lorsque le débiteur bénéficie d'un plan conventionnel.

La commission a adopté deux amendements de suppression des articles 51 bis et 51 ter relatifs aux tarifs pratiqués par les huissiers de justice.

A l'article 52 ter, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a estimé que le dispositif retenu par l'Assemblée nationale, tendant à modifier le code civil pour sanctionner d'une nullité de plein droit l'absence de mention, dans le contrat de cautionnement, du montant maximum pour lequel le cautionnement est consenti, était à la fois inapplicable à certaines catégories d'obligations et dangereux car susceptible d'entraîner la disparition des cautionnements consentis à titre gracieux. Avec le souci de renforcer la protection de la caution, la commission a adopté un amendement instaurant une obligation, pour le créancier, d'informer la caution, personne physique, dès la première défaillance caractérisée du débiteur principal.

A l'article 52 quater, introduit par l'Assemblée nationale pour prévoir que la mise en œuvre d'un cautionnement ne pourrait avoir pour effet de priver la caution d'un minimum de ressources équivalent au "reste à vivre", la commission a adopté un amendement instaurant un dispositif similaire à celui prévu à l'article 52 ter pour le cautionnement d'une créance professionnelle consentie à un entrepreneur individuel ou à une entreprise constituée sous forme de société.

Sur le volet du projet de loi relatif à la saisie immobilière (articles 53 A à 57), **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, approuvé par **M. Jean-Jacques Hyest**, a estimé nécessaire de maintenir le dispositif résultant de la loi du 23 janvier 1998, tout en améliorant la publicité applicable aux ventes par adjudication. **M. Jean-Jacques Hyest** a rappelé que cette loi ne concernait que la vente forcée de la résidence principale. La commission a ainsi adopté trois amendements pour supprimer les articles 53, 54 et 55.

Elle a adopté un amendement de réécriture de l'article 56 rétablissant un article 697 dans le code de procédure civile ancien pour renvoyer à un décret en Conseil d'État la définition des modalités de publicité applicables aux ventes par adjudication de biens immobiliers.

A l'article 57, la commission a adopté un amendement pour réserver le bénéfice de la levée de l'interdiction bancaire pour les créances non déclarées à la procédure collective aux procédures non encore ouvertes à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Sur le volet du projet de loi relatif à la prévention des expulsions (articles 58 à 63 bis), **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a souligné la nécessité de ne pas allonger excessivement la procédure.

A l'article 59 instaurant l'obligation pour le bailleur social de saisir la section départementale des aides publiques au logement (SDAPL) au moins quatre mois avant l'assignation, la commission a adopté deux amendements pour prévoir que ce délai de quatre mois serait celui séparant la saisine de la SDAPL de l'audience tendant à autoriser l'expulsion, ce qui devrait permettre de réduire de deux mois la durée totale de la procédure.

A l'article 61 relatif aux modalités d'information du préfet sur la procédure d'expulsion, la commission a adopté trois amendements d'ordre rédactionnel.

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 61 bis relatif aux modalités de saisine du juge de l'exécution en matière d'expulsion.

A l'article 62, la commission a adopté un amendement tendant à ne pas faire de l'offre d'hébergement proposée par le représentant de l'État dans le département une condition de l'octroi du concours de la force publique pour l'exécution de la décision d'expulsion.

A l'article 63 bis, instaurant la possibilité pour le bailleur d'attribuer un nouveau logement dans le parc social au locataire ayant causé de graves troubles du voisi-

nage, la commission a adopté un amendement tendant à placer ce mécanisme d'attribution d'office sous le contrôle du juge et à instaurer une procédure de résiliation de plein droit du nouveau bail lorsque les troubles de voisinage sont réitérés par le locataire attributaire du nouveau logement.

La commission a adopté trois amendements de précision, l'un à l'article 65 relatif à la lutte contre les "marchands de sommeil", les deux autres à l'article 73 relatif au droit au compte bancaire.

La commission a approuvé, sous réserve des modifications qu'elle propose, l'ensemble des articles du projet de loi dont elle est saisie pour avis.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI INSTITUANT UNE COMMISSION CONSULTATIVE DU SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE

Mardi 2 juin 1998 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission mixte paritaire a d'abord procédé à la **nomination de son bureau** qui a ainsi été constitué :

- **M. Xavier de Villepin, sénateur, président ;**
- **M. Paul Quilès, député, vice-président ;**
- **M. Nicolas About, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;**
- **M. Bernard Grasset, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

M. Nicolas About, rapporteur pour le Sénat, a rappelé que les dispositions sur lesquelles, après deux lectures, les deux Assemblées gardaient une approche différente, n'étaient plus très nombreuses ; elles portaient néanmoins -tout au moins pour certaines d'entre elles- sur des points importants. En effet, après deux lectures, les deux Assemblées, d'accord sur le principe d'une telle commission, s'étaient rapprochées sensiblement et plusieurs améliorations significatives avaient pu être apportées au texte originel. Ainsi en était-il notamment de la présence de parlementaires au sein de la commission consultative, et d'une meilleure chronologie dans la publication de son avis.

Lors de sa deuxième lecture, le Sénat avait par ailleurs, a précisé **M. Nicolas About**, réinscrit dans le texte des dispositions que l'Assemblée nationale n'avait pas retenues : ces dispositions ne revêtaient pas toutes la même importance.

Tout d'abord, le Sénat, a poursuivi **M. Nicolas About**, n'avait pas voulu, à l'article 2, inscrire dans la loi le principe d'une présidence commune de droit à la CNCIS (commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité) et à la future commission consultative. La nouvelle instance devrait en effet se voir reconnaître une présidence spécifique, justifiant sa création. Rien n'empêcherait cependant, a précisé **M. Nicolas About**, pour assurer la mise en route de la nouvelle commission, le recours à cette présidence commune pour une période donnée.

Par ailleurs, le Sénat, en accord avec le Gouvernement, avait inscrit à ce même article 2 le principe d'une vice-présidence chargée notamment de suppléer, en cas d'empêchement, le président dans les fonctions d'investigation qui lui sont spécifiquement reconnues. En conséquence, la possibilité pour le président d'être assisté par un membre de la commission avait été supprimée.

M. Nicolas About a ensuite rappelé que le Sénat avait souhaité que soit maintenue, à l'article 4, la faculté, dont dispose aujourd'hui le Gouvernement, de déclassifier directement des informations lorsqu'une demande en ce sens lui est adressée. La saisine de la commission -qui pourrait d'ailleurs néanmoins être automatique si l'autorité responsable le souhaitait- serait alors réservée aux cas juridiquement complexes.

Enfin, à l'article 7, la référence à l'article 410-1 du Code pénal était apparue pertinente au Sénat pour donner à la commission consultative, lors de l'élaboration de son avis, un ensemble de critères d'appréciation concernant les « intérêts fondamentaux de la nation ».

M. Nicolas About, rapporteur pour le Sénat, a considéré que des rapprochements lui paraissaient possibles entre les deux Assemblées sur ces divers points.

Enfin et surtout, a ajouté **M. Nicolas About**, le Sénat avait réinscrit dans la loi, en deuxième lecture, comme il l'avait fait en première lecture sur la proposition conjointe

de sa commission des affaires étrangères et de la défense et de sa commission des lois, la possibilité, pour une commission parlementaire, de bénéficier, dans certains cas, de la procédure de saisine de la commission consultative que le texte voté par l'Assemblée nationale ne réservait qu'aux seules juridictions.

M. Nicolas About a rappelé les raisons qui avaient conduit le Sénat à introduire ce dispositif dans le texte :

- première raison : mettre la commission consultative du secret de la défense nationale, en tant qu'instrument de transparence, non seulement au service du justiciable, mais aussi, au travers du Parlement, à celui du citoyen tout court ;

- deuxième raison : tirer les conséquences légales de l'avis du Conseil d'Etat qui avait plaidé, dès 1995, pour que la déclassification éventuelle de documents classifiés fasse l'objet, en toute circonstance, -et pas seulement dans le cadre judiciaire-, d'une démarche consultative auprès d'une commission du type de celle qui est prévue par le présent projet.

Un tel dispositif, a estimé **M. Nicolas About**, n'accroissait certes pas formellement les pouvoirs de contrôle du Parlement tels qu'ils étaient définis par l'ordonnance du 17 novembre 1958 ; il permettait simplement d'enrichir les modalités de ce contrôle et de reconnaître -sous conditions-, tant au service public de la justice qu'à la représentation nationale, un égal accès à la transparence, traduisant ainsi un progrès équilibré de l'Etat de droit.

Cette disposition, a conclu **M. Nicolas About**, était considérée par le Sénat comme essentielle pour faire de la future commission consultative une instance importante dans le domaine du secret de la défense nationale.

M. Bernard Grasset, rapporteur pour l'Assemblée nationale, s'est alors félicité du rapprochement des points de vue des deux Assemblées sur la composition de la nouvelle instance et les conditions de publicité

de son avis. Il a ensuite rappelé les points de divergence qui subsistaient. Il a souligné que l'institution d'une double procédure de déclassification, proposée par le Sénat, avait été refusée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. De même, il a relevé que l'Assemblée nationale avait souhaité que le président de la commission consultative puisse se faire assister par un autre membre de celle-ci, alors que le Sénat avait souhaité préserver les pouvoirs spécifiques d'investigation du président en prévoyant un système de suppléance par un vice-président. Il s'est alors interrogé sur les difficultés inhérentes au choix de ce vice-président lors de sa désignation par le Président de la République.

Evoquant le principe d'une présidence commune à la commission consultative du secret de la défense nationale et à la CNCIS, **M. Bernard Grasset** a indiqué que le point de vue de l'Assemblée nationale était susceptible d'évoluer sur cette question.

Après s'être déclaré prêt à accepter le principe d'une dissociation des présidences, il s'est interrogé sur les modalités pratiques de désignation d'un vice-président.

Après avoir rappelé que la modification la plus importante apportée par le Sénat avait trait à l'élargissement des compétences de la commission consultative, il a souligné que cette disposition avait été refusée par l'Assemblée nationale car elle dépassait l'objectif initial du projet de loi et risquait de modifier l'équilibre des institutions. Il s'est en conséquence prononcé contre l'élargissement des compétences de la commission consultative aux demandes exprimées par une commission parlementaire.

M. Paul Quilès, vice-président, s'est félicité des rapprochements réalisés entre les deux Assemblées sur un texte dont il a souligné la difficulté et a relevé qu'il ne demeurerait en fait qu'un seul point majeur de divergence.

M. Robert Pandraud, après avoir rappelé qu'il était à l'origine de la proposition d'instituer une vice-présidence, en raison des inconvénients liés à l'indisponibilité

éventuelle du président, s'est déclaré en désaccord avec les propos de M. Bernard Grasset sur la difficulté du choix d'un vice-président par le Président de la République parmi les diverses catégories de membres de la commission consultative. Puis il a regretté que l'occasion ne soit pas saisie de conforter les pouvoirs du Parlement en permettant à une commission parlementaire de bénéficier de la procédure de saisine de la commission consultative.

M. Nicolas About, rapporteur pour le Sénat, a précisé qu'il ressortait du texte voté par le Sénat en deuxième lecture que le vice-président de la commission consultative serait nommé, comme le président, par le Président de la République parmi les trois membres non parlementaires de la commission consultative.

MM. Xavier de Villepin, président, et Paul Quilès, vice-président, ont alors constaté que la **commission mixte paritaire n'était pas en mesure d'adopter un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi instituant une commission consultative du secret de la défense nationale.**

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LA PLANIFICATION

Mercredi 3 juin 1998 - Présidence de M. Joël Bourdin, président. La délégation a procédé à l'audition de **M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan.**

M. Jean-Michel Charpin a tout d'abord indiqué que, dans le cadre de ses fonctions antérieures, il avait pu apprécier les méthodes de travail de la délégation du Sénat pour la planification, la qualité technique de ses travaux et sa contribution à l'animation du débat public en économie.

Il a par ailleurs rappelé que le Premier ministre avait décidé de relancer l'action du commissariat général du Plan en restaurant son rôle de pilotage des analyses prospectives, d'animation de la concertation avec les partenaires sociaux et d'acteur de l'évaluation des politiques publiques. Ainsi le Premier ministre a-t-il adressé à la fin du mois de mars dernier une lettre fixant le programme de travail du commissariat général du Plan. Celui-ci comprend quatorze sujets regroupés autour de trois grands axes : développer l'économie française dans le cadre de la mondialisation et de l'intégration européenne, renforcer la cohésion sociale et moderniser les instruments de l'action publique.

Sur le premier thème, **M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan**, a cité deux projets d'étude qui lui paraissaient particulièrement importants : les conséquences économiques et financières de l'élargissement de l'Union européenne (étude qui correspond à une demande de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne) et le concept de nationalité des entreprises dans le cadre de la mondialisation et de l'intégration financière.

Sur le thème de la cohésion sociale, le commissariat général du Plan s'efforcera notamment d'évaluer les conséquences du vieillissement, tant sur le financement à long terme des régimes de retraite que sur les comportements d'épargne et de consommation des ménages. Le Premier ministre vient ainsi de demander au commissariat général du Plan d'établir un "diagnostic concerté" sur les perspectives financières des régimes de retraite, préalable nécessaire à d'éventuelles négociations.

Le commissariat général du Plan a également été chargé de mener une observation des processus réels engendrés par la réduction de la durée légale du travail, afin de faciliter le pilotage de ce dispositif.

Sur le thème de la modernisation des instruments de l'action publique, **M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan**, a évoqué les questions posées par l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans l'administration, en matière de formation, de relation avec les usagers ou de diffusion des données publiques. Il a également indiqué que son organisme abriterait un séminaire sur l'application des recherches économiques menées dans le domaine des politiques de l'environnement, afin de contribuer à faire émerger ces travaux et de porter à la connaissance des décideurs publics les progrès de cette discipline.

M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan, a en outre précisé que, parallèlement à la réalisation de ce programme de travail, le Premier ministre lui avait demandé de participer à deux dispositifs interministériels : l'évaluation des politiques publiques et les contrats de plan Etat-régions. Sur le premier point, il a considéré que le dispositif existant en matière d'évaluation des politiques publiques était menacé d'asphyxie et qu'il convenait ainsi de le rénover. Sur le second point, **M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan**, a estimé que la négociation de la quatrième génération des contrats de plan obéissait à un calendrier extrêmement tendu, condi-

tionné par l'adoption d'une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire.

Enfin, le Premier ministre a souhaité que le Commissaire au Plan formule des propositions sur la mise en cohérence globale de l'ensemble des travaux sectoriels pouvant déboucher sur un grand moment de mobilisation collective. Le commissariat général du Plan sera ainsi amené à conduire une réflexion horizontale, sous des formes renouvelées puisqu'il est définitivement admis qu'une loi de plan rigide n'est plus adaptée.

M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan, a conclu son intervention en indiquant que l'encouragement permanent que son organisme apportait à l'adaptation de la société française avait constitué depuis son origine la source de sa légitimité, mais qu'il revêtait un sens très différent de celui des années 50 et 60 dans la mesure où les objectifs de cohésion sociale et de modernisation du secteur public étaient aujourd'hui prédominants.

M. René Régnault a insisté sur la nécessité et sur l'urgence d'une réflexion sur le financement des retraites, sur la difficulté des négociations de la nouvelle génération des contrats de plan Etat-régions, dans l'attente de l'adoption d'un nouveau dispositif législatif sur l'aménagement du territoire, et sur la nécessaire prise en compte de la dimension européenne dans la réflexion sur l'évaluation des services publics.

M. Joël Bourdin, président, s'est demandé si le commissariat général du Plan ne devait pas poursuivre la réflexion sur le renforcement de l'allègement des charges sociales sur les bas salaires et s'il ne convenait pas de mener une investigation sur l'adaptation du système de formation initiale et continue aux évolutions économiques et démographiques. Il a notamment évoqué la baisse des effectifs étudiants à attendre pour des raisons démographiques et les arbitrages budgétaires qui devront en résulter.

En réponse, **M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan**, a notamment indiqué que le “diagnostic partagé” sur le financement des régimes de retraite devrait être remis au Premier ministre avant la fin 1998, que la difficulté de calendrier sur la négociation des contrats de plan Etat-régions était réelle et que si l'évaluation du dispositif d'allègements de charges, qui engage déjà près de 50 milliards de francs -soit un montant sensiblement équivalent à celui préconisé dans les travaux préparatoires du XIe Plan-, était particulièrement difficile, tant il paraît délicat d'isoler l'effet pur sur l'emploi de ce type de mesure, cette politique lui paraissait néanmoins très importante et déterminante dans l'enrichissement récent du contenu en emplois de la croissance française. Il conviendrait ainsi de réfléchir sur la modification du dispositif existant ou sur le passage à une nouvelle étape.

M. Joël Bourdin, président, a enfin rappelé combien la délégation souhaitait continuer à travailler en étroite concertation avec le commissariat général du Plan, afin de mieux faire connaître au Sénat les travaux prospectifs qui y sont menés et de contribuer ainsi à la préparation des décisions publiques.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
GROUPES D'ÉTUDES ET DE TRAVAIL, ET
OFFICES POUR LA SEMAINE DU 10 AU
13 JUILLET 1995**

Commission des Affaires économiques et du Plan

Groupe d'étude de l'énergie

Mardi 9 juin 1998

à 16 heures 30

Salle n° 261

- Renouveaulement du Bureau.

**Groupe de travail « Nouvelles entreprises et terri-
toires »**

Mardi 9 juin 1998

à 11 heures

Salle n° 263

- Constitution du Bureau.

- Echange de vues sur le programme et l'organisation
de ses travaux.

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées**

Jeudi 11 juin 1998

à 9 heures 45

Salle n° 216

- Audition de M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat
au budget.

Commission des Affaires sociales

Mercredi 10 juin 1998

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le projet de loi d'orientation n° 445 (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, après déclaration d'urgence, relatif à la lutte contre les exclusions (rapporteur : M. Bernard Seillier)

- Désignation de sept candidats titulaires et de sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation n° 445 (1997-1998), relatif à la lutte contre les exclusions.

**Comission des Finances, du Contrôle budgétaire et
des Comptes économiques de la Nation**

Mardi 9 juin 1998

à 16 heures

Salle de la Commission

- Audition de M. Philippe de Ladoucette, président directeur général de Charbonnages de France.

Mercredi 10 juin 1998

Salle de la Commission

à 10 heures :

- Audition de M. Edmond Alphandery, président d'Electricité de France (EDF).

à 15 heures 30 :

- Communication de M. Jacques Chaumont, rapporteur spécial des crédits des affaires étrangères, sur le contrôle de la cellule décoration du quai d'Orsay.

à 16 heures 30 :

- Audition de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères, sur la réforme de la politique de coopération.

- Désignation de candidats pour représenter le Sénat au sein du comité des finances locales.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 400 (1997-1998) présentée par M. Michel Mercier et plusieurs de ses collègues, tendant à substituer au pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités locales un pacte financier de croissance en faveur des collectivités locales pour les années 1999 à 2001.

Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale

Mercredi 10 juin 1998

à 9 heures

Salle de la Commission des Lois

- Suite de l'examen du rapport de M. Pierre Fauchon sur le projet de loi n° 434 (1997-1998) relatif aux alternatives aux poursuites et renforçant l'efficacité de la procédure pénale et sur la proposition de loi n° 270 (1997-1998) de M. Robert Pagès et plusieurs de ses collègues, relative à la délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef.

Mission d'information chargée d'étudier le suivi, par les ministères intéressés, du processus européen de coopération policière

Jeudi 11 juin 1998

à 16 heures 15

Salle de la Commission des Lois

- Examen et adoption du rapport.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mercredi 10 juin 1998

à 10 heures 15

à l'Assemblée nationale
233, boulevard Saint-Germain
(8e étage, salle 8836)

- Présentation des conclusions du rapport sur l'aval du cycle nucléaire (MM. Christian Bataille et Robert Galley, députés, rapporteurs).