

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1989-1990

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	Pages
	-
Affaires économiques et Plan .....	1559
Affaires étrangères, défense et forces armées .....	1561
Affaires sociales .....	1579
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation .....	1587
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale .....	1599
Délégation parlementaire pour les problèmes démographiques ...	1625
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1985 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires .....	1631
Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement .....	1633

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Judi 12 avril 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** La commission a tout d'abord désigné les candidats titulaires et suppléants pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi n° 160 (1989-1990) visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Ont été désignés comme candidats titulaires : MM. Jean François-Poncet, président, Robert Laucournet, José Balarello, Maurice Lombard, Louis de Catuelan, Jean Simonin et William Chervy ; et comme candidats suppléants : MM. Jean Boyer, André Fosset, Georges Berchet, Roland Courteau, Philippe François, Jean Huchon et Louis Minetti.

Enfin, la commission a désigné M. Philippe François comme rapporteur pour le projet de loi n° 218 (1989-1990) relatif à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mardi 10 avril 1990 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président.** La commission a entendu le **ministre de la défense, M. Jean-Pierre Chevènement.** Face à la rapidité des évolutions en cours en Europe, le ministre a d'emblée fait observer que la durée était la donnée fondamentale de la réflexion et de l'action en matière militaire. Il a noté que la position de la France dans le domaine de la défense dépendrait encore pendant plus de dix années des choix actuels. Il a considéré que la situation politique et diplomatique de l'Europe demeurerait largement imprévisible à l'horizon de l'an 2000.

Le ministre a mis en exergue l'importance de deux échéances qu'il a présentées comme cruciales.

La première concerne l'unification de l'Allemagne, qui est "engagée à respecter l'intangibilité des frontières héritées de la guerre et reste résolument fidèle à l'engagement de renoncer aux armes NBC" Le destin de l'Allemagne unie devrait, en outre, être lié à celui de l'Alliance Atlantique, de l'Europe occidentale et notamment de la France. Ces questions, a noté le ministre, font l'objet de discussions dites "quatre plus deux", qui associent les deux gouvernements allemands et les vainqueurs de 1945. **M. Jean-Pierre Chevènement a insisté sur l'importance du maintien et de l'approfondissement de la relation de défense avec l'Allemagne.**

La seconde échéance mise en lumière par le ministre est celle des négociations de Vienne sur les armements conventionnels. **M. Jean-Pierre Chevènement** a rappelé que cinq catégories d'équipements, déterminants pour la conduite des attaques surprises, faisaient actuellement l'objet de discussions : les chars, les blindés, l'artillerie, les hélicoptères et les avions.

Il a insisté sur le fait qu'il paraissait essentiel que l'intégrité du futur accord soit préservée et qu'aucune arme n'échappe au Traité. Il a fait observer que l'objectif était d'obtenir des réductions importantes pour les cinq catégories d'armement précitées et de s'en tenir, dans un premier temps, au concept de la parité entre les deux ensembles militaires.

Le ministre a poursuivi son exposé en évoquant quatre tendances, selon lui, de nature à fonder un équilibre durable en Europe.

Il a tout d'abord cité les négociations de Vienne sur les armements conventionnels et fait état des réductions quantitatives de matériels de l'Armée soviétique ainsi que de la limitation à 195.000 hommes des effectifs respectifs de l'URSS et des Etats-Unis en Allemagne.

Il a également mentionné les perspectives se dessinant dans le domaine des armements nucléaires. Il a cependant estimé "peu probable que l'objectif de réduction de 50 % des armements stratégiques des deux grands puisse être officiellement ratifié dès le mois de mai 1990". Il a enfin évoqué "des perspectives de nouvelles réductions à l'issue des négociations START II, ainsi que des évolutions doctrinales qui pourraient tendre vers la notion de dissuasion minimale, qui sous-tend le concept français".

Le ministre de la défense a ensuite souligné que les évolutions en cours "plaçaient les Européens en face de leur responsabilité en matière de défense... Il leur revient aujourd'hui de renforcer leur solidarité et de constituer un môle de défense, lié aux Etats-Unis et équilibrant la puissance militaire de l'URSS qui, en tout état de cause,

reste une grande puissance militaire." Enfin, **M. Jean-Pierre Chevènement** a noté que "la stabilité de l'Europe ne sera pas assurée par la seule sécurité collective. L'équilibre restera indispensable, et donc les efforts de défense à titre national ou multilatéral. La voie des systèmes d'inspection de transparence des budgets, de discussion sur les doctrines d'emploi des forces devra également être explorée."

Le ministre a alors fait valoir que l'ensemble de ces évolutions favorables ne "laissait pas notre continent à l'abri de toute menace"... "Rien ne serait plus dangereux en effet qu'impressionnés par le climat de détente, nous nous précipitions dans des actions unilatérales qui, en nous affaiblissant de manière prématurée, affaibliraient également les chances de parvenir à un équilibre stable. L'Union soviétique, malgré ses difficultés, reste une superpuissance militaire dotée notamment d'un arsenal nucléaire qui crée un climat de déséquilibre en Europe. Les accords de désarmement conventionnel ne portent que sur la partie européenne de son territoire. L'immensité des ressources de son territoire et l'importance de sa population peuvent lui permettre de reconstituer, si elle le décide, un dispositif militaire". Enfin, a noté le ministre de la défense, notre horizon de sécurité s'étend au-delà de l'Europe. Hors d'Europe se dessinent des évolutions inquiétantes. Certains pays cherchent à se doter de capacités en matière de missiles balistiques qui s'accompagnent de signes inquiétants en matière de prolifération chimique et même nucléaire.

**M. Jean-Pierre Chevènement** a souligné en conclusion la prééminence de quatre objectifs majeurs :

- la solidarité politique et militaire entre les pays d'Europe de l'ouest, "qu'il s'agit de renforcer" et l'Alliance Atlantique, "qu'il s'agit de préserver" ;
- le maintien d'une dissuasion nucléaire minimale crédible ;

- la mise en place d'une "organisation coopérative de sécurité fondée sur la parité à un bas niveau des capacités conventionnelles, la réduction des capacités offensives et le développement de la transparence" ;
- la prévention des éventuelles menaces qui peuvent venir hors d'Europe.

Avec le président Jean Lecanuet, le ministre de la défense a évoqué le rôle futur de l'Allemagne réunifiée dans la sécurité européenne. Aux interrogations formulées par le président Jean Lecanuet, le ministre a opposé le fait que l'opinion semblait prévaloir en R.F.A. que la sécurité serait mieux préservée dans le cadre de l'OTAN. Il a convenu que l'incertitude demeurerait sur le statut militaire de la partie orientale de l'Allemagne ainsi que sur la doctrine nucléaire qui assurerait la défense de l'Allemagne. Il a insisté sur le fait que la question allemande tendait désormais à prendre le pas sur les négociations de Vienne et qu'il convenait de renforcer l'identité ouest-européenne de défense, la sécurité de l'Allemagne devant être assurée par l'Alliance Atlantique et notamment par les puissances nucléaires de l'Alliance.

**M. Jean-Pierre Chevènement** a par ailleurs précisé au président Jean Lecanuet, d'une part, que le contrat de refonte des cabines de pilotage des chasseurs bombardiers A5 chinois était gelé et, d'autre part, qu'il n'y avait pas eu à proprement parler de contrat pour la vente de corvettes à Taïwan, mais un simple accord préalable au seul niveau technique. Cet accord technique n'avait pas été confirmé compte tenu de considérations politiques liées à une certaine continuité de principes dans les relations avec la Chine populaire.

**A M. Jacques Golliet**, le ministre de la défense a indiqué que l'esprit de défense lui paraissait mieux préservé en France et que le service national continuait de faire l'objet d'un consensus majoritaire. Il a évoqué les perspectives de diversification des formes civiles du service national, "qui pourraient porter sur 20 à 30.000 postes", ainsi que les efforts qui tendront à assurer au service

militaire "un contenu plus formateur", et enfin la "possible modulation de la durée de certaines formes du service national en fonction de leur degré de pénibilité".

Avec **M. Xavier de Villepin**, le ministre a évoqué l'avenir des Forces françaises en Allemagne, qui faisait l'objet de concertation avec les autorités allemandes, mais au sujet duquel il ne prévoyait pas de "changement significatif dans l'immédiat". Il a également traité du programme Rafale, en précisant qu'une flotille de la version ACM devrait être livrée en priorité à la Marine nationale pour être opérationnelle en 1998 et que les premiers ACT de l'armée de l'air devraient être livrés en décembre 1996. Enfin, le ministre a précisé à l'attention de **M. Xavier de Villepin** qu'il était vraisemblable que la France donnerait son accord à la charte constitutive de l'Air Command Control System (ACCS) de l'Alliance Atlantique dont le contenu, dans son état actuel, respecte les exigences exprimées par notre pays au début de la négociation. Dans ce cas les industriels français pourraient concourir à ce projet à égalité de chances avec leurs partenaires.

**A M. Jean Garcia** qui l'interrogeait sur d'éventuelles impulsions nouvelles d'origine française en matière de désarmement, le ministre a rappelé le discours de septembre 1988 du Président de la République ainsi que les initiatives françaises concernant le désarmement chimique formulé à la conférence de Paris. Il a précisé que l'objectif devait être d'aboutir à un accord "raisonnable, mais non bâclé" et fait état de certaines exigences soviétiques notamment dans le domaine de l'aviation.

Avec **M. Robert Pontillon**, le ministre a tout d'abord passé en revue les principaux programmes en cours pour souligner les difficultés inhérentes à toute réduction ou ajournement. Il a notamment fait valoir que les armes préstratégiques étaient des armes de dissuasion globale et non d'emploi. Le ministre a également évoqué, à la demande de **M. Robert Pontillon**, les perspectives de

coopérations internationales nouvelles dans le cadre des programmes de satellite d'observation Helios.

Avec **M. Michel d'Aillières**, le ministre de la défense a envisagé la menace militaire soviétique en convenant des progrès en cours dans le domaine qualitatif. Il a également fait état des consultations atlantiques en matière de doctrine de défense.

Avec **M. André Bettencourt**, **M. Jean-Pierre Chevènement** a évoqué les concertations soviéto-américaines sur la R.F.A. ainsi que l'harmonisation des points de vue de la France et de la Grande-Bretagne sur le sujet. Il s'est félicité du fait que le gouvernement allemand se soit prononcé avec clarté sur ce que la France considère comme les garanties essentielles et notamment sur le problème de frontières.

A l'intention de **M. Jacques Genton**, le ministre a rappelé que l'article 4 de la loi de programmation conservait toute son actualité et que l'échéance de 1991 n'était pas remise en cause. Ce n'est qu'à cette date que les objectifs de la loi pour les années 1992 et 1993 seraient précisés en fonction de l'examen de la menace.

**Mercredi 11 avril 1990- Présidence de M. Jean Lecanuet, président.** La commission a entendu **M. Thierry de Montbrial**, directeur de l'IFRI (Institut français des relations internationales) sur les conséquences des évolutions est-européennes sur l'avenir de l'Europe et des relations Est-Ouest.

**M. Thierry de Montbrial** a tout d'abord fait porter son analyse sur la situation de l'Union soviétique, faisant observer que celle-ci influencerait encore à l'avenir l'évolution des pays d'Europe de l'Est.

L'achèvement de la destruction de l'appareil économique soviétique ainsi que l'extension de la criminalité en URSS devraient, selon **M. Thierry de Montbrial**, figurer au passif du bilan de la politique entreprise depuis cinq ans par M. Gorbatchev, au même

titre que la perte sans contrepartie de l'Europe de l'Est, que la mise en oeuvre du processus de réunification allemande à laquelle l'URSS a pourtant été longtemps opposée, et enfin que le démantèlement en cours de l'empire soviétique. S'agissant des institutions soviétiques, **M. Thierry de Montbrial** a indiqué que la réforme mise en oeuvre par M. Gorbatchev ne permettait pas d'exclure une dérive des pouvoirs présidentiels contraire aux ambitions démocratiques de la nouvelle direction soviétique.

Envisageant alors l'avenir de l'URSS, **M. Thierry de Montbrial** a insisté tout particulièrement sur le risque, selon lui important, induit par le succès des thèses nationalistes, xénophobes et antisémites auprès d'une population russe dont il a, par ailleurs, souligné la profonde détresse morale. Si l'hypothèse d'un retour au stalinisme semblait, a précisé **M. Thierry de Montbrial**, excessive, en revanche l'extrême droite russe constitue un réel danger, d'autant que deux représentants de ce mouvement siègent désormais au conseil présidentiel, organe ayant succédé récemment au bureau politique.

S'agissant de l'Europe de l'Est, **M. Thierry de Montbrial** a fait observer que l'avenir des pays la composant pourrait être influencé par deux facteurs contradictoires : la tendance à vouloir faire revivre un certain passé historique d'une part, et l'attraction exercée par l'Europe occidentale d'autre part.

De la tendance qu'il a qualifiée de nostalgique relève, selon le directeur de l'IFRI, la tentation nationaliste qui, bien que posée en termes moins aigus qu'en URSS, a ressurgi à la faveur du problème des minorités et des frontières, et qui peut très certainement, ainsi qu'il l'a souligné, être exacerbée par l'actualité.

Quant à l'attraction exercée par l'Europe occidentale, elle se heurte, selon le directeur de l'IFRI, à l'insuffisance des moyens financiers susceptibles d'être consacrés par les membres de la communauté à l'association de leurs partenaires est-européens, ce qui ne pourrait que décevoir

ceux-ci et conforter la tendance nationaliste déjà constatée à l'est. Or, a continué **M. Thierry de Montbrial**, le succès des thèses nationalistes en Europe de l'Est pourrait avoir des conséquences fâcheuses en encourageant les mouvements d'extrême droite en Europe occidentale.

Le directeur de l'IFRI a ensuite envisagé les conséquences des évolutions est-européennes sur l'avenir de l'Europe occidentale. Constatant tout d'abord que la construction de la communauté a été un succès, **M. Thierry de Montbrial** a toutefois souligné le risque qui résultait, selon lui, pour l'identité ouest-européenne, d'un élargissement prématuré et inconsidéré de la C.E.E.

En ce qui concerne le problème de la réunification -ou unification- allemande, qu'il convenait selon lui d'aborder de manière dépassionnée, le directeur de l'IFRI a fait observer qu'une Allemagne forte de quelque 80 millions d'habitants introduirait probablement un élément de déséquilibre tant économique que politique dans un ensemble où doit dominer un souci d'harmonie entre les membres.

D'autre part, **M. Thierry de Montbrial** a exprimé les préoccupations que lui inspiraient les conséquences stratégiques de la réunification allemande. S'il semble acquis que la future Allemagne appartienne à l'OTAN, le directeur de l'IFRI a cependant souligné combien la présence de 195.000 soldats soviétiques à l'est de l'Allemagne, et dont l'entretien serait assuré par l'Etat allemand, était de nature à compromettre l'avenir de l'Alliance Atlantique, alors que subsistait une incertitude sur la pérennité de la menace soviétique. Certes, a reconnu **M. Thierry de Montbrial**, celle-ci ne se pose plus dans les mêmes termes que par le passé. Néanmoins, les accords START sur la réduction des armements stratégiques maintiendraient dans les faits environ 70 % des capacités nucléaires stratégiques tous vecteurs confondus de l'URSS. Celles-ci demeurent donc suffisamment considérables pour qu'une redéfinition des modalités concrètes de l'Alliance Atlantique soit opportune.

Dans cette perspective, il importe, selon **M. Thierry de Montbrial**, dans le but d'éviter toute dilution de concept d'alliance, de favoriser la création d'institutions de défense au sein de la C.E.E. A cet égard, le directeur de l'IFRI a estimé que l'intégration à la Communauté européenne d'Etats neutres tels que l'Autriche priverait la C.E.E. de la possibilité d'étendre les questions de sécurité au renforcement de l'unité politique.

En conclusion, **M. Thierry de Montbrial** a rappelé que le renforcement souhaitable de l'identité ouest-européenne ne nuirait pas à l'émergence de solidarités européennes élargies, dont les structures, qui restent à définir, pourraient s'appuyer sur les institutions déjà éprouvées et, notamment, sur le Conseil de l'Europe et la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ce qui permettrait de préserver la spécificité de la Communauté économique.

A l'issue de cet exposé, **M. Claude Estier** a fait remarquer que la démocratisation du système politique soviétique, la libération de l'Europe de l'Est et l'amélioration des relations Est-Ouest, constituaient des acquis incontestablement positifs des réformes mises en oeuvre en URSS sous la direction de M. Gorbatchev. Souscrivant à cette analyse, **M. Thierry de Montbrial** est revenu avec **M. Claude Estier** sur les risques de déstabilisation qui pourraient résulter d'un échec de M. Gorbatchev, et a souligné la nécessité de l'aide occidentale à l'Union soviétique.

**M. Thierry de Montbrial** a alors évoqué avec **MM. Marc Lauriol** et **Yvon Bourges** certaines propositions américaines tendant à transformer l'Alliance Atlantique en un forum politique et économique auquel pourraient être associés les pays de l'Est. Il a estimé qu'une telle évolution présenterait l'inconvénient d'aboutir à une dilution de l'Alliance et de l'identité occidentale.

A une interrogation de **M. Marc Lauriol** sur les modalités de l'aide occidentale à l'Europe de l'Est et à

l'URSS, le directeur de l'IFRI a indiqué que l'efficacité de cette assistance serait obérée par l'altération du tissu économique de ces pays. Egalement interrogé par M. Marc Lauriol sur les conséquences de l'ouverture des pays est-européens sur le plan migratoire, **M. Thierry de Montbrial** a estimé que les flux d'émigration originaires d'Europe de l'Est seraient certainement considérables, et qu'ils pouvaient constituer une chance pour des pays où le déficit démographique se pose de manière aiguë.

S'agissant d'un éventuel élargissement de la C.E.E. à des pays est-européens, **MM. Marc Lauriol et Thierry de Montbrial** sont convenus de l'impossibilité de faire participer l'URSS aux institutions communautaires.

Revenant sur la nécessité d'intégrer la sécurité à la construction européenne, **M. Yvon Bourges** a déploré que l'une des conséquences des réformes entreprises par la nouvelle direction soviétique depuis l'arrivée au pouvoir de M. Gorbatchev fût l'affaiblissement de l'esprit de défense, évolution dont témoignait, selon lui, la remise en cause de l'effort de défense français. S'agissant de l'aide occidentale à l'Europe de l'Est, **M. Yvon Bourges** a regretté que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, dont le capital associait quelques 42 pays, ne pût apparaître comme l'instrument financier d'une action européenne spécifique à l'égard de l'Europe de l'Est.

**M. Thierry de Montbrial**, confirmant cette analyse, a rappelé que les pays de la Communauté détenaient à eux-seuls 51 % du capital de la B.E.R.D., ce qui permettrait, selon lui, à l'Europe occidentale d'exercer, sur les actions de cet organisme, l'influence qui lui revenait.

Abordant ensuite les conséquences du désarmement de l'URSS et de la conversion des industries militaires soviétiques sur la situation de l'armée, **MM. Xavier de Villepin et Thierry de Montbrial** ont estimé que l'hypothèse d'un coup d'Etat militaire ne pouvait pas être

exclue a priori, en dépit de l'absence de précédent dans l'histoire russe et soviétique.

**M. Jean Lecanuet, président**, a alors estimé que les changements constatés en Europe de l'Est à la fin de l'année 1989 ne devaient pas occulter le fait que la priorité demeurait l'intensification de la construction européenne et l'émergence d'un pilier européen de l'Alliance Atlantique. **MM. Jean Lecanuet et Xavier de Villepin** ont exprimé l'inquiétude que leur inspirait la perspective de la réunification allemande. A cet égard, **MM. Jean Lecanuet et Thierry de Montbrial** ont évoqué l'éventualité d'une dérive neutraliste et pacifiste de l'Allemagne réunifiée, dont l'impact sur l'Alliance Atlantique et sur l'Europe occidentale est toutefois encore difficile à estimer.

Un autre risque -apparemment contradictoire- pourrait résulter, selon **MM. Jean Lecanuet et Thierry de Montbrial**, de l'éventualité d'une Allemagne nationaliste, tentée par la détention de l'arme atomique. La réalisation de cette hypothèse supposerait, de leur avis, l'échec préalable de l'Alliance Atlantique et de la construction communautaire, et ne servirait ni les intérêts de l'Union soviétique, ni ceux des autres Etats occidentaux.

Interrogé par **M. Gérard Gaud** sur l'éventualité d'un remplacement de M. Gorbatchev par une personnalité rivale, **M. Thierry de Montbrial** n'a pas exclu qu'une telle hypothèse puisse se réaliser.

Puis la commission a désigné les **rapporteurs suivants** :

- **M. Xavier de Villepin** pour le projet de loi n° 217 (1989-1990), autorisant l'approbation de l'accord international de 1987 sur le caoutchouc naturel ;

- **M. Michel Chauty** pour le projet de loi, en cours d'examen par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du protocole portant modification de la convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile

**dans le domaine de l'énergie nucléaire**, amendée par le protocole additionnel du 28 janvier 1964, et du protocole portant modification de la convention du 31 janvier 1963 complémentaire à la convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la **responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire**, amendée par le protocole additionnel du 28 janvier 1964 (AN, n° 1179 rectifié, 9e lég.).

**Jeudi 12 avril 1990 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président.** La commission a entendu ce jour **M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères.**

Le ministre a d'emblée mis en exergue deux facteurs : le mouvement vers l'unification allemande, d'une part, et le mouvement de libéralisation à l'Est, d'autre part.

Il a tout d'abord fait apparaître que ces événements avaient des conséquences majeures sur la Communauté européenne. Le ministre d'Etat a insisté sur le fait que la période historique actuelle devait être mise à profit pour renforcer la Communauté. Il a dégagé à cet égard trois axes de priorité : la levée des derniers obstacles sur la voie du grand marché (libre circulation des personnes, fiscalités, questions traitées par le Groupe de Schengen) d'une part, la réalisation de l'union économique et monétaire et la mise en place des instruments y concourant (monnaie unique, banque centrale), d'autre part, et la réalisation de l'union politique enfin. S'agissant de l'union politique, le ministre d'Etat a annoncé que la France proposerait au prochain sommet de Dublin, en liaison étroite avec la République fédérale d'Allemagne, une démarche organisée autour de quatre axes d'effort : le rééquilibrage et le renforcement des pouvoirs des institutions de la Communauté ; la réponse à apporter au grand besoin de démocratisation ; l'amélioration de la représentativité de la Communauté, qui doit pouvoir être mieux identifiée au plan international, notamment au niveau du conseil et de sa présidence ; l'établissement d'une plus forte convergence entre les politiques

étrangères, débouchant sur une réflexion sur les problèmes de sécurité.

S'agissant des réactions possibles aux bouleversements à l'Est où les valeurs de l'Europe occidentale guident l'action des nouveaux dirigeants, le ministre a insisté sur la nécessité de répondre de façon appropriée aux demandes de certains de ces pays de se rapprocher de la Communauté, qui ne saurait aujourd'hui les accueillir en son sein. Dans cet esprit, la commission a étudié la mise en place d'un type de rapports privilégiés et originaux, proches des contrats d'association. C'est aussi le sens de l'initiative prise par le Président de la République le 31 décembre dernier suggérant la mise en place d'une confédération européenne. Le ministre d'Etat a indiqué à cet égard que les pays de l'Est avaient réservé un accueil favorable à ce projet permettant, sans lourde structure, à une trentaine de pays de se concerter pour gérer des problèmes d'intérêt commun comme, par exemple, les questions liées à l'environnement. Il s'agit également, a poursuivi le ministre d'Etat, de donner à ces pays des moyens économiques, l'outil principal étant la Banque européenne pour la reconstruction et le développement des pays d'Europe centrale et orientale, dont les statuts viennent d'être paraphés à Paris.

Evoquant les questions de sécurité, le ministre a observé que la phase actuelle de désarmement serait sans doute sanctionnée cette année par la signature d'un accord sur la réduction des forces conventionnelles en Europe. Il a précisé que quel que soit le niveau de désarmement atteint, l'URSS conserverait une suprématie dans tous les domaines que les forces britanniques et françaises ne sauront compenser. Le ministre a estimé en conséquence que l'équilibre ne sera atteint qu'en englobant les Etats-Unis et le Canada dans un cadre renouvelé prévoyant la présence effective des forces de ces pays sur le sol européen.

Le ministre d'Etat a rappelé les réflexions menées par la France avec ses alliés sur l'avenir de l'Alliance

Atlantique dans ce nouveau contexte, qui constitue également un moment privilégié pour évoquer, à douze, dans le cadre de la Communauté, les questions de sécurité.

**M. Roland Dumas** a ensuite évoqué la question de l'unification allemande, qui ne relève que des Allemands eux-mêmes mais a des conséquences externes qui concernent tous les Européens ; il a souligné l'intérêt, à cet égard, des travaux du groupe d'Ottawa qui a d'ores et déjà permis de clarifier le problème des frontières.

Pour le ministre d'Etat, la rapidité d'évolution qui caractérise l'unification allemande, doit également s'appliquer à la construction de l'Europe ; à cet égard, le ministre d'Etat a conclu son propos en insistant sur l'importance des propositions qui seront faites à Dublin. Ce sommet européen constituera selon lui un "moment de vérité".

Dans l'échange de vue qui a suivi, le ministre d'Etat a tout d'abord été interrogé par **M. Jacques Genton**, président de la délégation parlementaire pour les communautés européennes, sur les pouvoirs et la légitimité réelle des institutions communautaires dans la période historique actuelle, ainsi que sur l'insuffisance de la participation démocratique à ces institutions. **M. Roland Dumas** est convenu avec **M. Jacques Genton** de l'existence d'une certaine frustration démocratique et admis la nécessité de renforcer les institutions parlementaires de la communauté. Il a salué à cet égard comme un élément important l'initiative récente prise dans ce domaine par le président du Sénat, et suivie par **M. Jacques Genton**, tendant à la mise en place d'un Sénat européen.

Le ministre d'Etat a alors abordé quatre points à la demande de **M. Marc Lauriol**.

Sur l'avenir de l'Alliance Atlantique, **M. Roland Dumas** a précisé que cette question, qu'il considérait comme très importante, serait évoquée lors de la prochaine rencontre entre les présidents Bush et Mitterrand le

19 avril en Floride. Il s'est prononcé en faveur du maintien de forces américaines en Europe et s'est montré perplexe sur une excessive extension des Etats participants à l'Alliance Atlantique.

Sur le projet de confédération européenne et son articulation avec la Communauté, **M. Roland Dumas** a insisté sur le fait que la Communauté européenne avait une vocation spécifique à l'unité et qu'elle aurait, de ce fait, une place toute particulière au sein de l'ensemble juridique et politique plus souple que pourrait constituer une future confédération européenne élargie aux Etats de l'Europe de l'Est.

Le ministre d'Etat a enfin évoqué avec **M. Marc Lauriol** la part de réalisme, mais aussi de résolution, qui était nécessaire en matière de construction européenne au regard notamment des réticences de la Grande-Bretagne concernant certains aspects de la construction communautaire.

A l'attention de **M. Claude Estier**, **M. Roland Dumas** a précisé le contenu de la proposition française tendant à renforcer la présidence européenne qui serait formulée au sommet de Dublin. Il a indiqué que le président du Conseil européen pourrait être choisi par consensus à l'instar du président de la commission et être désigné pour une période plus longue qu'actuellement.

A la demande de **MM. Claude Estier** et **Jacques Golliet**, le ministre d'Etat a fourni un certain nombre de précisions sur la libération des derniers otages français détenus au Proche-Orient. Il a révélé que des contacts diplomatiques très actifs avaient été entrepris auprès de plusieurs pays arabes, notamment du Maroc et de l'Egypte, qu'il a tenu à remercier de leur action, laquelle s'était révélée particulièrement efficace. Après avoir indiqué qu'à aucun moment le sort des otages de nationalité française n'avait été dissocié de celui de leurs compagnons de nationalité belge, le ministre d'Etat, se référant au communiqué de son ministère du 16 novembre 1989, a commenté la restitution de trois avions Mirage à la

Libye. Il a rappelé à cet égard que ces appareils avaient été retenus en France en raison du conflit tchado-libyen. Dès lors que ce conflit paraissait en voie d'apaisement, le retour de ces avions en Libye avait été rendu possible. Le ministre d'Etat a insisté sur le fait qu'aucun engagement contraire aux principes de la France n'avait été pris, et qu'il n'y avait eu aucune négociation avec les ravisseurs, mais seulement des contacts d'Etat à Etat. Il a regretté à cet égard le faux procès auquel s'étaient livrés certains journaux étrangers, et s'est réjoui en revanche de la déclaration positive qu'avait faite le président Bush à propos de la libération des otages français.

Interrogé par **M. Xavier de Villepin** sur les accords de Schengen et le problème de la libre circulation des personnes en Europe, **M. Roland Dumas** a indiqué que les négociations sur ce sujet -interrompues en raison de l'évolution des pays d'Europe de l'Est et en particulier de la République démocratique allemande (R.D.A.)- avaient repris et que la France avait la ferme volonté de les voir aboutir.

Puis **MM. Roland Dumas, Xavier de Villepin et Michel Crucis** sont convenus de la nécessité qu'il y avait à relancer et revoir la politique de coopération en direction du continent africain, aujourd'hui confronté à des difficultés économiques et politiques croissantes.

Interrogé par **M. Robert Pontillon** sur l'avenir de l'Union de l'Europe occidentale, **M. Roland Dumas** a rappelé que la France, qui prendrait la présidence de l'U.E.O. en juillet prochain, considérerait cette organisation comme l'enceinte privilégiée de réflexions sur la sécurité européenne. Il a indiqué que son rôle pourrait se développer notamment grâce à la création de l'"institut de l'U.E.O.", ainsi qu'en matière de contrôle et de vérification des armements en Europe.

A **M. Michel Crucis** qui lui demandait son sentiment sur la candidature de l'Autriche à la Communauté européenne, **M. Roland Dumas** a fait valoir qu'une adhésion ne semblait pas envisageable avant 1993. Il a

précisé que les autorités autrichiennes en étaient conscientes et avaient surtout voulu marquer leur volonté de faire acte de candidature.

**M. Jean-Pierre Bayle** s'est alors félicité de la fermeté du gouvernement français au sujet de la frontière germano-polonaise. Il a par ailleurs estimé que la création d'un Sénat européen, rassemblant des délégations des Parlements de chaque Etat membre, n'était pas la meilleure solution pour combler le "déficit démocratique" actuel de l'Europe.

Il a enfin considéré qu'il fallait être très attentif à l'évolution politique de la Côte d'Ivoire.

Enfin, **M. Jean Lecanuet, président**, s'est félicité de la position du Gouvernement sur le maintien des troupes américaines en Europe et sur le renforcement d'un axe européen de défense au sein de l'Alliance Atlantique.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 11 avril 1990. - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** La commission a tout d'abord désigné les **rapporteurs** suivants pour divers **projets et propositions de loi** :

- **M. Guy Robert** pour le **projet de loi n° 219 (1989-1990) modifiant le code de la sécurité sociale** et relatif aux **prestations familiales** et aux **aides à l'emploi** pour la garde des jeunes enfants ;

- **M. Bernard Seillier** pour le **projet de loi n° 983 (AN - 9ème législature)** relatif aux **conditions de fixation des prix des prestations** fournies par certains établissements assurant **l'hébergement des personnes âgées** ;

- **M. Guy Robert** pour la **proposition de loi n° 181 (1989-1990)**, visant à attribuer aux **veuves de combattants la qualité de ressortissantes** de l'Office national des combattants et des victimes de guerre ;

- **M. Jean Madelain** pour la **proposition de loi n° 186 (1989-1990)**, tendant à **assouplir les conditions d'attribution de la Légion d'honneur aux anciens combattants de la guerre 1914-1918** ;

- **M. Jacques Machet** pour la **proposition de loi n° 190 (1989-1990)**, tendant à **remplacer dans l'intitulé de la loi n° 51-538 du 14 mai 1951** les mots : "personnes contraintes au travail en pays ennemi, en territoire étranger occupé par l'ennemi ou en territoire français annexé par l'ennemi" par les mots : "victimes de la déportation du travail" ;

- **M. Claude Huriet pour la proposition de loi n° 191 (1989-1990) tendant à porter de 50 à 60 % le taux de la pension de réversion attribuée aux conjoints survivants des agents de la fonction publique et des agents relevant des régimes spéciaux de sécurité sociale ainsi que de la Caisse nationale de retraite des collectivités locales.**

**La commission a ensuite entendu une communication de M. Paul Souffrin, sur le régime local d'assurance-maladie d'Alsace et de Moselle.**

Après avoir rappelé l'attachement de la population des trois départements d'Alsace et de Moselle au régime local, fondé sur les lois sociales mises en place entre 1870 et 1918 par le gouvernement allemand, M. Paul Souffrin a souligné les particularités de son organisation, notamment la très large autonomie dont jouissent les caisses, qui peuvent par exemple gérer directement des établissements médicaux ou médico-sociaux. Le régime local, régime obligatoire et complémentaire du régime général, s'organise autour de huit caisses primaires d'assurance-maladie, une caisse régionale d'assurance-maladie et. situation unique en France, une caisse régionale d'assurance-vieillesse. Il couvre les salariés du commerce et de l'industrie ainsi que les agents non titulaires des collectivités publiques. Il est financé par les seuls salariés, qui acquittent une cotisation sur le salaire dé plafonné qui est passée de 1,5 % à 1,7 % en 1989. Par ailleurs, depuis le 1er septembre 1989, les retraités cotisent à hauteur de 0,75 % sur leur pension. En ce qui concerne les prestations légales complémentaires, les principales spécificités du régime local sont les suivantes :

- il garantit aux assurés un remboursement des frais de soins représentant 90 % du tarif de responsabilité du régime général ;

- il prend en charge la totalité du ticket modérateur en cas d'hospitalisation ainsi que le forfait journalier, cette dernière dépense représentant une charge de 96 millions

de francs en 1989, soit la quasi-totalité du déficit financier du régime ;

- il mène, grâce au fonds régional de réserve recueillant les excédents financiers, des actions sanitaires et sociales ou de prévention : aides et secours exceptionnels, prise en charge des frais de bilan de santé, réinsertion et maintien à domicile des grands handicapés. Ces prélèvements sur le fonds régional étaient beaucoup plus importants que les dotations d'action sanitaire et sociale versées à chaque caisse par la caisse nationale d'assurance-maladie. Depuis 1986, ce dispositif a malheureusement été supprimé par le ministère des affaires sociales ;

- il participe aux investissements hospitaliers à hauteur de 15 à 20 millions de francs par an.

**M. Paul Souffrin** a ensuite précisé que les sommes affectées au fonds régional de réserve avaient permis, jusqu'en 1988, de couvrir le déficit du régime local, apparu en 1984. En 1989, le régime local a enregistré un déficit de 104 millions de francs (la prise en charge du forfait hospitalier représentant à elle seule 96 millions de francs), le fonds régional de réserve étant désormais négatif à hauteur de 100 millions de francs. L'origine de ce déficit est multiple : les difficultés économiques, entraînant une augmentation du chômage et le départ de salariés vers les pays frontaliers mais aussi les charges nouvelles imposées au régime local.

En conclusion, **M. Paul Souffrin** a préconisé diverses mesures de nature à garantir la pérennité du régime local :

- l'instauration d'une participation financière des entreprises, comme le demande la majorité des organisations syndicales ainsi que le comité économique et social d'Alsace ;

- la participation de l'Etat au titre des cotisations qui devraient être dues pour les bénéficiaires de mesures de traitement social du chômage ;

- une meilleure répartition des charges financières entre le régime local, l'aide sociale départementale et le régime général ;

- la création d'une union des 8 caisses primaires d'assurance-maladie de la région.

A la suite de cette communication, **M. André Bohl** a souligné les spécificités du régime local quant au champ des personnes couvertes, soumises à une condition de résidence. Quant aux travailleurs frontaliers, ils bénéficient du régime local sans toutefois y cotiser. Il a rappelé que le régime local s'organisait au départ autour du principe de la médecine de caisse, puis s'était rapproché par la suite du mode de fonctionnement du régime général.

Il s'est référé à la mission actuellement confiée par le Gouvernement à **M. Baltenweck**, président du comité économique et social d'Alsace et aux travaux de l'institut de droit local. Il a estimé prudent d'attendre les conclusions de ces études avant d'entreprendre toute réforme du régime local.

Après avoir estimé que le régime local pourrait inspirer le régime général, **M. Roger Husson** a rappelé que les suppressions d'emplois dans la sidérurgie avaient gravement affecté son équilibre financier. Il s'est prononcé en faveur du regroupement en deux caisses, des huit caisses primaires existantes.

**M. Jean Chérioux** a souligné l'intérêt de ce régime qui limite en partie l'intervention de l'aide sociale légale, le recours à cette dernière étant toujours difficilement vécu par ses bénéficiaires.

**M. Claude Huriet** s'est interrogé sur la possibilité de s'inspirer des principes du régime local, notamment en ce qui concerne l'organisation des caisses, les pouvoirs de leur conseil d'administration, les mécanismes de responsabilisation des assurés et de financement. Il a en outre remarqué que dans un tel régime, la place des mutuelles ne pouvait être que réduite.

**M. Franck Sérusclat** s'est interrogé sur le maintien d'un droit social spécifique à l'Alsace-Moselle au regard du principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a souhaité que la commission procède à une analyse plus approfondie de la situation financière du régime local.

A la suite de ces interventions, **M. Paul Souffrin** a apporté les précisions suivantes :

- bien que complémentaire, le régime local est un régime obligatoire de sécurité sociale ;

- les mutuelles interviennent soit pour la part des frais qui ne sont pas remboursés par le régime local, soit pour les catégories professionnelles qui ne sont pas couvertes par le régime local ;

- le particularisme de l'Alsace-Moselle ne se limite pas à la protection sociale car le droit local couvre bien d'autres domaines : droit communal, droit du travail, droit des sociétés, régime des cultes...

A la suite de ce débat, le **président Jean-Pierre Fourcade** a estimé que la commission pourrait interroger le ministre de la santé sur les motifs de la prise en charge, par le régime local, du forfait hospitalier. Il a également souhaité que la commission se penche sur les conclusions du rapport demandé à M. Baltenweck et organise une mission d'étude consacrée à l'organisation et à la situation financière du régime local d'Alsace-Moselle.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **projet de loi n° 268 (1988-1989) modifiant certaines dispositions du Livre V du code de la santé publique relatives aux produits cosmétiques, sur le rapport de M. José Balarello.**

Le rapporteur a d'abord indiqué les données économiques essentielles relatives à l'industrie des cosmétiques. Avec un chiffre d'affaires global de 39,5 milliards de francs en 1989, l'industrie française des cosmétiques est très dynamique sur le marché

international, ses exportations ayant fortement augmenté au cours des dix dernières années. Cette industrie, peu consommatrice de matières premières importées, intègre une forte valeur ajoutée.

Faisant l'historique de la législation française applicable aux cosmétiques, le rapporteur a rappelé comment l'affaire du talc Morhange (décès et intoxications graves d'enfants) en 1972 a conduit à la loi du 10 juillet 1975.

Il a évoqué ensuite les garanties résultant de la loi précitée qui a institué un double système de contrôle sur les fabricants de cosmétiques et sur les produits. Il a noté qu'avant leur mise sur le marché, les produits doivent faire l'objet d'un dossier contenant notamment les résultats des essais de toxicité transcutanée et de tolérance cutanée et muqueuse et que la loi autorise le ministre compétent à interdire la vente des produits présentant un danger ou à suspendre celle-ci en cas de suspicion de danger.

Le rapporteur a ensuite présenté la directive européenne de 1976 qui motive le présent projet de loi. Il a relevé qu'une nouvelle définition des produits cosmétiques est proposée qui englobe les produits d'hygiène corporelle, sans que l'expression figure dans le texte. Il a observé que, sans prévoir expressément l'obligation de pratiquer des essais de toxicité, la directive et le projet de loi mettent à la charge du fabricant une obligation de résultat, quant à l'innocuité du produit.

Et il a enfin souligné que la directive précitée et le présent projet de loi n'ont qu'un caractère provisoire, une nouvelle directive étant actuellement en cours d'élaboration. Ayant noté que les professionnels sont d'accord avec le projet en discussion, mais inquiets de la future directive actuellement à l'étude, le rapporteur s'est interrogé sur la portée du texte en discussion, alors que l'on ne connaît pas précisément ce que prépare la commission des communautés.

Il a estimé que le projet de loi pose le problème du contrôle des paiements nationaux sur les textes communautaires.

Après l'exposé du rapporteur, divers commissaires ont pris part à la discussion générale.

**M. Franck Sérusclat** s'est étonné de la conclusion du rapporteur, compte tenu des observations relatives à l'obligation de résultat quant à l'innocuité des produits, et il a estimé que cette obligation était de nature à gêner les petites et moyennes entreprises.

**M. Jean Chérioux** a estimé inconvenant que le Sénat soit appelé à se prononcer sur un projet découlant d'une directive dont la modification est prochaine. Il a considéré que l'obligation de résultat relative à l'innocuité des produits est une notion dangereuse et irréaliste.

**M. Philippe Labeyrie** a considéré que seuls des tests peuvent mettre en évidence des allergies et il a estimé qu'il serait plus opportun de légiférer pour moraliser le secteur des cosmétiques, une forte proportion de produits actuellement sur le marché étant, de son point de vue, inefficaces et coûteux.

**M. Guy Penne** a demandé si le projet de loi distinguait les produits selon leur mode de commercialisation -en pharmacie ou non- et, citant l'exemple du dentifrice fluoré, il a relevé que ce produit est un cosmétique ou un médicament, selon sa teneur en principes actifs. Il a enfin estimé qu'il n'est pas urgent de voter ce texte.

Après une observation de Mme Marie-Claude Beaudeau, **M. Paul Souffrin** s'est interrogé sur le rôle du Parlement européen et a indiqué que son groupe politique n'a jamais préconisé une approbation systématique des directives européennes ; quant à la sécurité des produits, il a estimé qu'on n'est jamais à l'abri d'une allergie.

**M. Louis Brives** a estimé que ce projet de loi peut porter atteinte à l'activité de nombreuses PME (petites et moyennes entreprises) mais aussi aux grands laboratoires

qui, de fait, se décomposent en une multiplicité de PME. En proposant de supprimer les essais, le projet de loi obligerait les professionnels à contracter des assurances et finalement un grand nombre d'emplois risquent d'être remis en cause par le texte en discussion.

**M. Charles Descours** s'est demandé comment on peut s'assurer de l'innocuité d'un produit sans pratiquer des essais ; il s'est déclaré peu convaincu de la pertinence des essais de toxicité effectués in vitro.

Le rapporteur a notamment répondu que si la lettre du projet de loi est en retrait par rapport au texte en vigueur en ce qui concerne les essais, la nouvelle rédaction proposée par l'article 2 pour le début de l'article L. 658-3 du code de la santé offre des garanties.

**Le président Jean-Pierre Fourcade** s'est étonné que le présent projet de loi vise à intégrer dans le code de la santé publique une directive européenne en voie de modification ; il a proposé à la commission de suspendre ses travaux jusqu'à ce qu'elle ait obtenu un complément d'informations.

Il en a été ainsi décidé et la commission a donné mission à son rapporteur de se rendre à Bruxelles pour obtenir de la commission européenne et de ses services toutes les informations utiles sur les modifications envisagées pour la directive précitée de 1976, ainsi que sur les délais probables d'adoption d'une nouvelle directive, étant entendu que le rapporteur pourra effectuer cette mission avec les commissaires dont le concours lui paraîtra utile.

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

**Mercredi 11 avril 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** - La commission a tout d'abord désigné **M. Jean Clouet**, en remplacement de M. Pierre Croze, démissionnaire, pour représenter le Sénat, en qualité de suppléant, au sein du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Christian Poncelet, président**, sur les activités de la commission au cours de la présente session parlementaire. Ces activités s'orientent autour de trois axes.

En premier lieu, l'activité législative. Parmi les projets de loi dont l'examen est attendu, le président a cité le projet de réforme de la cour de discipline budgétaire et financière, le projet de réforme du statut de la poste et des télécommunications, le projet de réforme du statut de Renault, le projet relatif au blanchiment de l'argent de la drogue, un projet de convention fiscale et, sous toutes réserves, le projet de révision des bases de la fiscalité locale.

**M. Christian Poncelet, président**, a souhaité également que la commission prenne l'initiative de plusieurs grands débats en séance publique.

S'agissant de l'organisation d'un grand débat d'orientation budgétaire, **M. Christian Poncelet**,

**président**, a souligné que l'initiative en revenait à la commission des finances du Sénat qui l'avait proposé dès 1986. Il a suggéré que ce débat se tienne dans le courant du mois de juin, à l'occasion du dépôt du rapport sur la situation économique et financière et l'évolution des finances publiques. **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a rappelé qu'en l'absence de collectif, la loi organique relative aux lois de finances faisait obligation au Gouvernement de déposer un tel rapport.

Un débat sur les conséquences de l'union monétaire entre la R.F.A. et la R.D.A. pour l'économie française et pour l'union économique et monétaire européenne pourrait également être organisé.

Pour ce qui est de l'activité d'information de la commission des finances, le président a rappelé qu'elle avait déjà commencé par l'audition de M. Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie, des finances et du budget, et l'examen du rapport des experts de l'O.F.C.E. et du C.E.P.I.I. sur la fiscalité européenne ; elle sera poursuivie par l'examen d'un rapport portant sur la simulation des conséquences de la création d'une taxe départementale sur le revenu, diverses communications sur les contrôles budgétaires et les missions à l'étranger effectuées pendant l'intersession, une réunion de travail à la commission des communautés européennes, précédée par une conférence sur la S.N.C.F. au cours du trajet vers Bruxelles. A cette occasion la commission des finances présentera à Mme Scrivener, commissaire chargé de la fiscalité, les conclusions du rapport sur l'harmonisation fiscale européenne qu'elle a examiné dernièrement.

Parmi les autres activités sont également prévues une journée d'information sur le transport aérien, comportant l'audition de MM. Attali, président d'Air France, Eelsen, président d'Air Inter et de hauts fonctionnaires français et européens, l'examen des conclusions du groupe de travail constitué au sein de la commission sur la fiscalité des entreprises, des conclusions du groupe de travail sur la

gestion de la trésorerie des collectivités locales, ainsi qu'une série d'auditions sur la filière énergétique.

En troisième lieu, dans le cadre de l'activité de contrôle de la commission, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, présentera un rapport sur la gestion des entreprises publiques.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication**, et plusieurs autres rapporteurs spéciaux présenteront les résultats de leur contrôle budgétaire sur les crédits des départements ministériels qu'ils sont chargés de suivre.

A l'issue de cet exposé, **M. Louis Perrein** est intervenu pour souligner l'intérêt d'un compte rendu sur l'activité de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et **M. Jacques Valade, rapporteur spécial des crédits de la recherche**, après avoir rappelé l'activité de l'Office, a annoncé son intention de présenter une communication sur la politique française et européenne de l'espace, en particulier sur Ariane.

Concernant la mission de contrôle de **M. Paul Girod, M. Louis Perrein** a relevé l'ingérence croissante des chambres régionales des comptes sur la gestion des collectivités locales.

**M. René Régnault** a suggéré qu'à la suite de l'initiative de l'Assemblée nationale, un débat soit organisé au Sénat sur la politique d'aménagement du territoire. **M. Christian Poncelet, président**, a toutefois jugé que son organisation était sans doute prématurée et qu'il paraissait opportun d'attendre le dépôt des conclusions de la mission sénatoriale d'information créée sur ce sujet.

La commission a ensuite procédé à l'examen, sur le rapport de **M. Roger Chinaud, rapporteur général, des simulations portant sur la taxe départementale proportionnelle** sur le revenu établies par le ministère de l'économie, des finances et du budget et transmises à la commission par **M. le président du Sénat**.

**M. Christian Poncelet, président**, a rappelé que le projet de substitution d'une taxe proportionnelle assise sur le revenu à la part départementale de la taxe d'habitation, introduit par l'article 79 de la loi de finances pour 1990, résultait d'une initiative précipitée de l'Assemblée nationale qui avait été au demeurant rejetée par la Haute Assemblée comme le lui avait proposé sa commission des finances.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a d'abord présenté les principales données financières relatives à la taxe d'habitation ainsi que le champ d'application, les règles d'assiette et de fixation du taux de la taxe départementale sur le revenu.

Commentant ensuite les résultats de la simulation, il a souligné que la nouvelle taxe serait acquittée par cinq millions de contribuables supplémentaires, aujourd'hui exonérés de taxe d'habitation, essentiellement en raison du niveau modeste de leurs revenus. Il a constaté, en outre, que pour les contribuables qui acquittent déjà la taxe d'habitation, les transferts de charge paraissaient faibles en valeur absolue sans véritablement corriger les injustices actuelles.

S'agissant de l'incidence de la réforme sur les collectivités publiques, il a fait observer que l'Etat connaîtrait une importante diminution de ses charges en raison de l'annulation des dégrèvements actuellement compensés dans le cadre de la taxe d'habitation.

En ce qui concerne les communes, le rapporteur s'est inquiété de l'accroissement des prélèvements pesant sur les contribuables résidant dans les communes de moins de 5000 habitants. Le fait que les contribuables seraient d'autant plus pénalisés par la réforme qu'ils résident dans des communes plus petites lui apparaît peu compatible avec les objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

Quant aux départements, la simulation fait apparaître une faible modification de leurs bases d'imposition même

si des reclassements dans la hiérarchie des taux pourront s'effectuer entre collectivités. L'influence sur le potentiel fiscal pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement ne serait pas déterminante.

Replaçant sa réflexion dans le cadre plus général de la réforme de la fiscalité en France, le rapporteur général a noté que l'assujettissement de 5 millions de contribuables supplémentaires, constitués pour une part importante de personnes âgées à revenus modestes, allait directement à l'encontre de l'objectif de justice sociale.

Par ailleurs, il a considéré que si une réflexion pouvait être envisagée sur l'opportunité d'un élargissement de l'assiette de l'impôt national sur le revenu, il était dangereux de vouloir utiliser la fiscalité locale pour pallier les carences de celui-ci.

S'interrogeant sur l'idée d'une spécialisation des impôts par niveau de collectivités, il a estimé que le choix d'une fiscalité départementale assise sur la taxation du revenu des personnes pouvait engendrer une certaine déconnexion des dépenses départementales par rapport à l'activité économique.

Examinant les expériences étrangères, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a rappelé que seul le Danemark, où les dépenses locales représentent près des deux tiers de la dépense publique, avait institué un impôt local sur le revenu à fort rendement. Il a observé que l'exemple de la réforme de la poll-tax au Royaume-Uni conduisait, pour le moins, à une certaine prudence.

En conclusion, le rapporteur général a constaté l'échec du projet de réforme proposé par l'Assemblée nationale au regard des objectifs que lui assignaient ses promoteurs et a recommandé de privilégier la voie de la révision des valeurs locatives.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Christian Poncelet, président**, a relevé que le projet de taxe proportionnelle départementale sur le revenu était, en l'état actuel, inapplicable.

**M. René Monory** a indiqué qu'il partageait les conclusions exprimées par le président et le rapporteur général.

En revanche, **M. René Régnauld** a fait part de son désaccord. Après avoir évoqué l'intérêt que devrait susciter en général toute proposition d'origine parlementaire, il a ensuite souligné que la diversification et l'accroissement des dépenses des départements, depuis l'intervention des lois de décentralisation, contrastaient avec le décalage croissant qui apparaît entre le niveau des valeurs locatives et la capacité contributive des citoyens.

S'agissant de l'objectif de justice sociale, il a noté que les simulations montraient une majoration importante de la contribution acquittée par les personnes disposant d'un revenu supérieur à 150.000 francs par an.

En revanche, il a regretté que la simulation n'ait pas tenu compte des 2,4 milliards de francs de dégrèvement sur la taxe d'habitation actuellement pris en charge par l'Etat, en indiquant que l'instauration d'un seuil d'exonération serait particulièrement favorable aux contribuables des communes rurales.

Remarquant le caractère perfectible du dispositif envisagé, il a souhaité qu'un mécanisme de péréquation au niveau national puisse corriger les effets de dispersion interdépartementale des taux induits par le projet de réforme.

En réponse, **M. Christian Poncelet, président**, a fait part du sentiment de prudence que lui inspire toute réforme fiscale. Il a rappelé que, lors de la dernière session, la Haute Assemblée, comme l'association des maires de France, avait exhorté le Gouvernement à procéder rapidement à l'actualisation des valeurs locatives.

**M. Paul Girod**, après s'être interrogé sur les difficultés pratiques que soulève la spécialisation des impôts entre catégories de collectivités publiques et la possibilité d'intégrer la fiscalité locale à la fiscalité d'Etat, s'est déclaré défavorable à l'actuel projet de taxe

départementale sur le revenu et a considéré que la révision des bases locatives revêtait un caractère urgent.

**M. Jean Arthuis**, se prononçant sur le fond contre le projet de taxe départementale sur le revenu, a estimé nécessaire que le Sénat dispose dans le domaine de la fiscalité locale d'une capacité d'expertise et de proposition.

**M. Christian Poncelet, président**, a rappelé que la commission avait d'ores et déjà pris des initiatives et qu'un groupe de travail avait engagé une réflexion d'ensemble sur plusieurs aspects des finances locales.

En réponse aux différents intervenants, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a noté que les critiques portant sur le dispositif actuel de la taxe d'habitation, en raison de l'insuffisance des valeurs locatives, s'expliquaient par l'obsolescence des bases et justifiaient donc l'accélération du processus de révision.

S'agissant des effets pour les contribuables du projet de taxe départementale, il a estimé que la création d'un seuil d'exonération ferait encourir au nouvel impôt les défauts déjà habituellement relevés à l'encontre de l'impôt national sur le revenu.

Répondant à **M. Paul Girod**, il a déclaré partager ses réserves tant en ce qui concerne les délais trop brefs de réflexion sur la mise en oeuvre de la réforme que sur l'inopportunité de la création d'une taxe locale assise sur le revenu.

Il a rappelé qu'il souhaitait l'abrogation de l'article 79 de la loi de finances pour 1990 en ce qu'il prévoit l'instauration, au 1er janvier 1991, de la taxe départementale sur le revenu.

**M. Christian Poncelet, président**, après s'être félicité du caractère serein d'un débat touchant directement aux collectivités locales, a présenté un projet de communiqué de la commission.

**M. René Régnauld** a rappelé que le comité des finances locales, lors de sa dernière séance, avait, au vu

des simulations, recommandé, le report de la mise en application de la réforme, sans lier cette question à celle de la révision des valeurs locatives.

Après un large débat au cours duquel sont intervenus **MM. Jean Clouet, Paul Girod, Emmanuel Hamel, Michel Moreigne et René Régnault**, les membres de la commission sont convenus notamment de la nécessité du report de la date prévue pour la mise en application de la réforme, dans l'attente de simulations complémentaires et de propositions d'ajustement.

La commission a ensuite entendu le **compte-rendu de M. Yves Guéna, rapporteur spécial** des crédits du ministère des affaires étrangères, à la suite de la **mission de contrôle effectuée aux Etats-Unis d'Amérique du 6 au 15 mars 1990**.

**M. Yves Guéna, rapporteur spécial**, a rappelé que cette mission avait principalement pour but d'apprécier sur place l'organisation des services français à l'étranger et de dresser un premier bilan de l'expérience de regroupement des services consulaires et commerciaux sous l'autorité d'un Consul général. Cette mission a conduit le rapporteur spécial à Washington, New-York, Atlanta et Miami.

**M. Yves Guéna, rapporteur spécial**, a rappelé le contexte politique de cette mission en évoquant trois faits marquants : la prudente expectative américaine sur les bouleversements en Europe de l'Est, les inquiétudes des Etats-Unis dans le domaine économique tant face au Japon que face à l'Europe ; il a rappelé, à ce sujet, le désir ardent des Etats-unis de promouvoir une meilleure concertation entre l'Europe et les Etats-unis ; enfin la coloration de plus en plus européenne de la diplomatie française également poussée par la présence dans les principales enceintes internationales des représentants de la commission des Communautés européennes. La concertation diplomatique entre les douze apparaît rôdée

et efficace. A terme, le statut des membres permanents du conseil de sécurité de l'O.N.U. pourrait être posé.

Après avoir évoqué l'action internationale de certaines collectivités territoriales françaises aux Etats-Unis, **M. Yves Guéna, rapporteur spécial**, a ensuite dressé un premier bilan du regroupement des services commerciaux et consulaires à Miami et Atlanta. L'expérience apparaît positive malgré les grandes réticences voire la situation conflictuelle entretenue par les services. En effet, les services consulaires sous l'autorité d'un conseiller commercial comme les services commerciaux sous l'autorité d'un diplomate répugnent à cette subordination. Il existe en outre un problème spécifique au quai d'Orsay dans la mesure où les perspectives de carrière peuvent être entamées par le fait que les postes de consuls généraux pourraient être affectés à des personnels extérieurs.

Le rapporteur spécial a ensuite formulé quelques observations sur les services du ministère des finances aux Etats-Unis. Outre le problème spécifique de la paierie générale, par laquelle transitent tous les paiements des postes aux Etats-Unis, ainsi que celui des services financiers de Washington au rôle voisin de celui du conseiller commercial, doublé par un attaché financier à New-York chargé de suivre la Bourse et qui apparemment relève directement de la Direction du Trésor à Paris, le problème principal est celui des services commerciaux. Les agents de la D.R.E.E. dans les postes d'expansion économique sont nombreux ; ils utilisent volontiers les concours des jeunes volontaires du service national adapté -VSNA-. L'efficacité des postes apparaît toutefois incertaine. 95 % des demandes d'information qui leur sont adressées peuvent être obtenues à Paris, 95 % des réponses qu'ils fournissent restent sans suite. La question de la coordination entre les différents services commerciaux est également posée et M. Yves Guéna a estimé qu'il faudrait fondre ces services dans ceux des Consulats.

Les services culturels posent un important problème d'organisation. Le conseiller culturel, au lieu d'être à

Washington comme les autres conseillers, se trouve à New-York ; il dispose de services étoffés et de moyens importants. La coordination de l'action que mènent les attachés culturels dans l'ensemble du territoire n'en est pas mieux assurée ; au contraire, cette centralisation excessive à New-York conduit à négliger l'action culturelle dans les autres Etats, alors que le centre de gravité culturel des Etats-Unis se déplace ; des problèmes d'harmonisation avec l'action du Consul général peuvent également se poser. **M. Yves Guéna** a formulé l'idée de rattacher les attachés culturels aux consulats généraux dans des services intégrés.

Le rapporteur spécial a conclu en rappelant la position de la France aux Etats-Unis. En dépit de percées commerciales modestes, les Français ont des atouts et ont pris des positions non négligeables. **M. Yves Guéna, rapporteur spécial**, a rencontré au cours de cette mission de nombreux représentants de la colonie française et des industriels français témoignant d'un dynamisme et de percées remarquables : Hachette à New-York, France Télécom à Atlanta, Merlin Guérin, Alsthom qui a le monopole de la construction des navires de croisière aux Caraïbes, Airbus enfin qui fait une percée importante sur le marché américain.

A l'issue de cette présentation, **M. Christian Poncelet, président**, a relevé le développement de l'action internationale des collectivités territoriales, notamment des régions, aux Etats-Unis ou dans d'autres parties du monde. Il s'est interrogé sur la coordination de ces différentes collectivités et sur les surenchères que leur action pouvait entraîner.

**M. Henri Goetschy** a observé que le bureau lorrain aux Etats-Unis et le bureau alsacien au Japon avaient été très efficaces parce que les motivations des personnel étaient importantes.

**M. Christian Poncelet, président, a estimé qu'en dépit de ces résultats un minimum de coordination, de discipline et de solidarité devait jouer entre les parties.**

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

**Mardi 10 avril 1990 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission a tout d'abord **procédé à la nomination de rapporteurs pour les textes suivants :**

- **M. Christian Bonnet** pour le **projet de loi organique n° 225 (1989-1990)** adopté par l'Assemblée nationale, relatif au **financement de la campagne** en vue de l'élection du **Président de la République** et de celle des **députés ;**

- **M. Michel Rufin** pour le **projet de loi n° 228 (1989-1990)** adopté par l'Assemblée nationale instituant la **médiation** devant les **juridictions de l'ordre judiciaire ;**

- **M. Paul Masson** pour le **projet de loi n° 220 (1989-1990)** modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un **office français de protection des réfugiés et apatrides ;**

- **M. Jacques Larché** pour la **proposition de résolution n° 195 (1989-1990)** présentée par MM. Henri de Raincourt, Guy Allouche et Gérard Larcher, tendant à **modifier** les articles 16, 21, 48 et 70 du **Règlement du Sénat** et tendant à insérer dans celui-ci un article 42 bis et un article 56 bis A ;

- **M. Charles Lederman** pour sa **proposition de loi n° 196 (1989-1990)**, tendant à la **réintégration des syndicalistes licenciés.**

**La commission a procédé ensuite à l'examen des amendements au projet de loi n° 15 (1989-1990), modifié par l'Assemblée nationale, portant réforme des dispositions générales du code pénal.**

Avant l'examen des amendements proprement dit, la commission a rejeté les motions n°s 56 et 57, présentées par **Mme Hélène Luc**, tendant respectivement à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi et à organiser son renvoi en commission.

Elle a ensuite rejeté un amendement n° 61, présenté par **M. Charles Lederman**, à l'article 112-2 du code pénal ; **M. Marcel Rudloff** ayant fait remarquer que cet amendement se rapportait à un texte qui, quoique restant en discussion dans le cadre de l'examen de l'article unique portant réforme du code pénal, avait été adopté conforme par les deux assemblées.

Elle s'est ensuite montrée défavorable à deux amendements n°s 62 et 63 du même auteur à l'article 112-2 du code pénal tendant à modifier le régime d'application de la loi pénale dans le temps.

A l'article 121-2, elle s'est opposée à deux amendements n°s 64 et 65 du même auteur modifiant le régime de responsabilité pénale des personnes morales, prévu par la commission.

A l'article 121-4, elle a rejeté un amendement n° 66 présenté par **M. Charles Lederman**, rétablissant la responsabilité du décideur à laquelle elle s'était opposée.

A l'article 122-4, elle a repoussé un amendement n° 58 présenté par le Gouvernement, tendant à exclure la légitime défense d'un bien comme excuse atténuante lorsque celle-ci donne lieu à la mort de l'auteur de l'infraction, estimant que cet amendement était satisfait par sa propre rédaction prévoyant que cette excuse ne serait retenue que dans le cas d'une proportionnalité appropriée de la riposte.

La commission a ensuite rejeté, à l'article 122-5 du code pénal, deux amendements n°s 67 et 68 présentés par

M. Charles Lederman tendant à remettre en cause le principe de la légitime défense d'un bien et s'est montrée favorable à un amendement d'ordre rédactionnel n° 59 présenté par le Gouvernement.

A l'article 131-1, elle a rejeté quatre amendements n°s 69, 70, 71 et 72 présentés par M. Charles Lederman, modifiant la hiérarchie des peines qu'elle avait définie.

La commission a ensuite rejeté, après un échange de vues entre **M. Jacques Larché, président, Marcel Rudloff, rapporteur et Michel Dreyfus-Schmidt**, un amendement n° 100 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt définissant la procédure applicable en cas de jugement pour une infraction punie d'une peine de dix ans. **M. Marcel Rudloff** a souligné qu'une telle disposition trouverait mieux sa place dans le code de procédure pénale. En réponse à une interrogation de **M. Jacques Larché, président, M. Michel Dreyfus-Schmidt** a indiqué qu'il restait, en tout état de cause, hostile à la peine de dix ans.

A l'article 131-5, la commission a rejeté un amendement n° 73 présenté par M. Charles Lederman, tendant à modifier le régime de la peine d'interdiction de chéquier.

Puis la commission s'est montrée défavorable, à l'article 131-11 du code pénal, à un amendement n° 74 présenté par M. Charles Lederman, rétablissant les peines complémentaires comme peines de substitution en matière criminelle.

En revanche, au même article, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur un amendement d'ordre rédactionnel n° 75 du même auteur.

La commission a ensuite rejeté, après un échange de vues entre **M. Marcel Rudloff, rapporteur et M. Michel Dreyfus-Schmidt**, un amendement n° 97 de M. Michel Dreyfus-Schmidt rétablissant l'affichage comme peine complémentaire en matière contraventionnelle.

Elle a ensuite rejeté, à l'article 131-19-1, un amendement n° 76 de M. Charles Lederman, modifiant le régime d'interdiction de la carte bancaire.

Puis, elle s'est montrée défavorable à deux amendements n°s 77 et 78 du même auteur à l'article 131-20 du code pénal, modifiant le régime de la contrainte par corps.

A l'article 131-26, elle a rejeté un amendement n° 79 du même auteur dont elle a estimé la motivation erronée.

Puis elle s'est montrée défavorable à un amendement n° 80 présenté par M. Charles Lederman et un amendement n° 98 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt à l'article 131-29 du code pénal relatif à l'interdiction de séjour.

Après un échange de vues entre M. Marcel Rudloff, rapporteur et M. Michel Dreyfus-Schmidt, elle a ensuite pris acte du retrait, par M. Michel Dreyfus-Schmidt, d'un amendement n° 99 au même article.

La commission a ensuite rejeté un amendement n° 81 de M. Charles Lederman modifiant l'intitulé de la section II suivant l'article 131-34 du code pénal ; un amendement n° 82 à l'article 131-35 et un amendement n° 83 à l'article 131-37 présentés par M. Charles Lederman relatifs aux peines applicables aux personnes morales.

La commission s'est ensuite montrée défavorable à un amendement n° 60 présenté par le Gouvernement à l'article 132-18 relatif à la motivation des peines d'emprisonnement inférieures à quatre mois.

A l'article 132-22, elle a rejeté deux amendements n°s 84 et 85 présentés par M. Charles Lederman modifiant les conditions du prononcé d'une peine par la juridiction.

Puis la commission s'est montré défavorable à deux amendements n°s 86 et 87 du même auteur à l'article 132-28 du code pénal, modifiant le régime du sursis.

Elle a rejeté ensuite huit amendements n°s 88 à 95 présentés par M. Charles Lederman, modifiant les textes

adoptés conformes par les deux assemblées aux articles 132-39, 132-41, 132-64, 132-65, 132-69 et 133-9 du code pénal.

Enfin, elle a rejeté un amendement n° 96 présenté par M. Charles Lederman, après l'article 133-9 du code pénal, relatif à l'amnistie des salariés licenciés ou révoqués pour faits ou délits commis à l'occasion de conflits sociaux ou d'activités syndicales.

**Mercredi 11 avril 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport de M. Christian Bonnet sur le projet de loi organique n° 225 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, relatif au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés.

Le rapporteur a rappelé que c'est pour des raisons de procédure que le Conseil constitutionnel a, par une décision du 11 janvier 1990, déclaré non conforme à la Constitution la loi organique relative au financement de la campagne pour l'élection du Président de la République et de celle des élections «dites» législatives.

Cette loi organique, en effet, avait été votée définitivement dans la rédaction que lui avait donnée le Sénat, alors que le débat se poursuivait sur le projet de loi ordinaire.

Le Conseil constitutionnel a donc estimé que le Parlement avait voté, en quelque sorte, une loi «fictive» dès lors que le contenu de la loi ordinaire était encore incertain.

Il a observé que le Conseil constitutionnel avait ainsi conforté les droits du Sénat en rappelant dans sa décision la disposition de l'article 46, alinéa 3, de la Constitution qui prévoit que «faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres». En l'espèce, au demeurant, les droits du Sénat n'avaient

subi aucune atteinte, son opposition au projet étant motivée par le seul article comportant des mesures d'amnistie dont il estimait qu'elles étaient propres à porter atteinte à l'image de la démocratie représentative dans l'opinion publique —ce qui, au demeurant, s'est avéré exact—. Dans le reste du dispositif, l'accord était total entre les deux assemblées.

Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que le texte examiné soit quasiment le même que celui adopté par le Sénat lors de sa dernière session, dans la mesure où seuls quelques aménagements ont été apportés dans le but d'en faciliter la lecture, et ce, dans un sens conforme aux soucis manifestés à l'automne par la commission des lois.

Les cinq premiers articles du projet de loi organique nouveau concernent l'élection du Président de la République. Ils n'appellent aucune observation, dans la mesure où ils reprennent, soit purement et simplement, soit avec certaines modifications rédactionnelles, le texte censuré.

Les six suivants ont trait à l'élection des députés. De prime abord, ils semblent présenter des différences plus sensibles avec le projet écarté par le Conseil constitutionnel... Mais en fait, ils explicitent le mécanisme de la loi organique. Les articles 7, 8 et 9 sont «nouveaux».

L'article 7 précise que la commission des comptes de campagne saisit le Conseil constitutionnel du cas de tout candidat susceptible de se voir opposer les dispositions de la loi sur les comptes de campagne et le plafonnement des dépenses. Cette disposition est déjà mentionnée dans la loi ordinaire (article premier), mais il est utile de la répéter dans la loi organique.

L'article 8, nouveau lui aussi, précise que tout candidat pourra se voir infliger l'inéligibilité s'il n'a pas respecté les dispositions prévues dans la loi ordinaire.

L'article 9 explicite l'article 42 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel pour celle de ses dispositions qui a trait à

une contestation électorale. Cet article 9 précise qu'au nombre des « documents et rapports ayant trait à l'élection » figureront l'ensemble du compte de campagne des candidats en cause ainsi que l'ensemble des documents, rapports et décisions éventuellement réunis par la commission des comptes de campagne.

Les articles 10 et 11 se bornent à reproduire purement et simplement les articles 5 et 6 de la loi censurée (en ce qu'ils abrogent des articles devenus caducs du code électoral).

Plus explicite dans la forme, comme le souhaitait la commission, mais identique quant au fond au texte de la loi censurée, le projet nouveau de loi organique n'appelle, de ce fait, dans une optique cartésienne, aucune critique de la part du rapporteur qui propose donc de l'adopter sans amendement.

Après les interventions de MM. Jacques Larché, président, Paul Masson, Louis Virapoullé, Daniel Hoeffel, Guy Allouche et Raymond Courrière, la commission a adopté le projet de loi organique, le président Jacques Larché et les membres du groupe R.P.R. ne prenant pas part au vote.

Puis la commission a repoussé par 9 voix contre zéro, les autres commissaires ne prenant pas part au vote, la motion n° 1 tendant à opposer au projet de loi organique la question préalable présentée par Mme Hélène Luc et certains membres du groupe communiste et apparenté.

La commission a ensuite procédé à l'examen du projet de loi n° 74 (1989-1990) modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, présenté par M. Bernard Laurent.

Le rapporteur a tout d'abord indiqué que le projet de loi comportait deux parties : la première destinée à modifier les compétences de l'Etat, à préciser les règles de formation du gouvernement du territoire, à renforcer les pouvoirs du président du gouvernement, à accroître l'autonomie de l'assemblée territoriale, enfin, à adapter les règles de

fonctionnement du comité économique et social ; la seconde destinée à introduire de nouvelles structures : des conseils consultatifs d'archipels, une chambre territoriale des comptes, un comité d'experts fonciers, un comité consultatif compétent en matière de contrôle de l'immigration et des étrangers, des sociétés d'économie mixte locales.

**M. Bernard Laurent, rapporteur**, a ensuite indiqué l'accueil nuancé réservé sur le territoire au projet de loi en soulignant que le gouvernement et la majorité de l'assemblée territoriale étaient favorables à l'essentiel de ses dispositions mais que, sur de nombreux points, ils auraient souhaité des modifications plus substantielles, notamment pour ce qui concerne le nombre des ministres et surtout la représentation des différents archipels au sein de l'assemblée territoriale. Quant à l'opposition, il lui a semblé qu'elle était plutôt défavorable aux dispositions du projet de loi qui augmentent les pouvoirs du président du gouvernement ainsi qu'à la création des conseils d'archipels. Elle estime en effet qu'il ne s'agit pas d'une priorité à un moment où l'économie de la Polynésie a besoin d'être redressée et où il convient de prendre la pleine mesure des conséquences de l'Acte unique européen, notamment en matière de liberté d'installation.

Passant en revue les principales innovations introduites par le projet de loi, le rapporteur a souligné que le renforcement de l'autonomie financière de l'assemblée territoriale faisait l'objet d'un large consensus, sous réserve de l'ordonnancement des dépenses d'investissement par le président de l'assemblée qui semblait soulever certaines réticences.

Il a également indiqué que l'existence et le rôle de la commission permanente de l'assemblée territoriale étaient très largement remis en cause sur le territoire, quelle que soit l'appartenance politique des élus, mais qu'il apparaissait qu'en l'état actuel du fonctionnement de l'assemblée territoriale, il était difficile, voire impossible, de la supprimer. Il a toutefois proposé que l'extension très

considérable des compétences de cette commission que consacre le projet de loi soit encadrée afin que celle-ci ne puisse agir que sur délégation expresse de l'assemblée territoriale, cette délégation ne pouvant porter sur les matières les plus importantes qui entrent dans les compétences de l'assemblée.

Le rapporteur a ensuite présenté les diverses demandes formulées par le comité économique et social pour ce qui concerne la modification de son intitulé –le vocable «comité» a une résonnance péjorative en Polynésie française– l'auto-saisine et l'allongement de la durée du mandat.

Puis il a indiqué que les élus dans leur ensemble apparaissent tous favorables à la création d'une chambre territoriale des comptes tout en s'inquiétant de l'incohérence qu'il peut y avoir à maintenir parallèlement la tutelle financière sur les communes.

**M. Bernard Laurent, rapporteur**, a ensuite évoqué l'institution de conseils d'archipels pour relever que, si les avis étaient partagés sur la composition de ces conseils, la majorité des maires était favorable à la mise en place de structures susceptibles de leur permettre d'exprimer leurs souhaits et de faire valoir, tant auprès du gouvernement que de l'assemblée territoriale, les priorités de développement de leurs archipels.

Le rapporteur a conclu son exposé général en soulignant le caractère mineur de la réforme qui, pour l'essentiel, ne bouleverse pas l'économie du statut de 1984. Il a précisé que les modifications qu'il proposerait à la commission ne modifieraient pas ce caractère.

**M. Daniel Millaud** est tombé d'accord avec le rapporteur pour reconnaître qu'il s'agissait d'un texte mineur au sein duquel il a distingué deux catégories de mesures : des mesures d'opportunité destinées à satisfaire les ambitions de la majorité actuelle sur le territoire et qui se traduisent par la présidentialisation du régime et le renforcement de l'autonomie d'une assemblée territoriale

qui pourtant n'exerce pas effectivement ses compétences, tant il est vrai qu'au cours de l'année 1989, elle a seulement siégé 13 fois ; des mesures prometteuses mais prématurées à l'image des conseils d'archipels dont le rôle, la composition et le fonctionnement restent mal adaptés, du collège d'experts fonciers pour lequel se pose le problème de la compétence de ses futurs membres, enfin de la chambre territoriale des comptes dès lors que les règles de la comptabilité publique ne sont pas applicables en Polynésie française et que la tutelle financière sur les communes n'a pas été supprimée.

Il a par ailleurs évoqué les conditions dans lesquelles l'assemblée territoriale a été consultée sur un avant-projet de loi qui, sur bien des points, diffèrait du projet de loi déposé sur le Bureau du Sénat ; à titre d'exemple, il a évoqué le contingentement du nombre des ministres du gouvernement du territoire.

Il a enfin exposé qu'à son avis le principe de l'autonomie d'administration excluait que la Polynésie française puisse être bridée dans ses compétences par des traités internationaux dont elle n'a pas eu connaissance au moment de leur ratification et, qu'à cet égard, le traité de Rome et ses modifications récentes lui paraissaient lourds de menaces pour l'avenir du territoire.

**M. Michel Rufin** a rappelé les handicaps multiples dont souffre ce territoire qui s'étend sur une superficie aussi grande que celle de l'Europe, qui ne dispose d'aucune ressource minière et dont l'industrie est inexistante. Il a également souligné les difficultés juridiques nées de l'incertitude sur l'applicabilité des lois françaises dans le territoire, le Parlement oubliant trop souvent qu'il faut préciser celles des lois qui sont applicables dans les territoires d'outre-mer. Telle était l'origine des difficultés récemment rencontrées à l'occasion de la dernière consultation électorale, le Parlement ayant négligé d'étendre à la Polynésie française les modifications apportées au code électoral par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988. Il a également relevé les difficultés foncières que

rencontre le territoire dans la mesure où le cadastre est une institution récente qui ne couvre pas encore la totalité des archipels et que le maintien d'indivisions sur plusieurs générations nuit à une exploitation rationnelle des terres. Enfin, il s'est réjoui de la création des conseils d'archipels car il lui a semblé que les maires des archipels les plus lointains rencontraient des difficultés pour se faire entendre jusqu'à Papeete. Il a estimé que, dans l'avenir, ces conseils n'auraient sans doute plus un rôle purement consultatif et qu'il conviendrait de les doter de compétences propres de décision.

**M. Albert Ramassamy** a constaté que, comme dans tout l'outre-mer, le développement de la Polynésie française était fondé sur des injections monétaires et bénéficiait à titre principal à une minorité de Polynésiens. Il s'est inquiété des perspectives de développement du territoire qui lui paraissent fortement obérées par la nature des ressources du budget territorial qui, pour l'essentiel, résultent de taxes assises sur les importations. Enfin, il s'est déclaré préoccupé par la médiocrité de la formation dispensée aux jeunes polynésiens alors que le coût de la main d'oeuvre sur le territoire étant très élevé, il est indispensable de recourir à de hautes technologies qui exigent des compétences particulières que les Polynésiens ne sont pas en mesure d'acquérir.

**M. Louis Virapoullé** a remercié le rapporteur pour son exposé général et constaté que la Polynésie française, comme la Réunion, vivait pour l'essentiel de l'injection des capitaux métropolitains. Il a ensuite souligné que le caractère artificiel du niveau de vie contribuait au maintien de salaires très élevés qui nuisaient à la compétitivité polynésienne au regard de sa zone géographique. Enfin, il a insisté sur la nécessité qu'il y a de développer les moyens de communication et de favoriser une coopération régionale accrue avec les pays et territoires de la région du Pacifique sud.

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

A l'article premier, après les observations de **MM. Marcel Rudloff, Roger Romani et Daniel Millaud** sur la compétence de l'Etat en matière pénale, elle a adopté un amendement qui rétablit, dans la rédaction du 5° de l'article 3 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984, la mention de la compétence du gouvernement du territoire en matière de définition du montant annuel d'allocation de devises demandé à l'Etat. Elle a également adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction du 13° de l'article 3 de la loi précitée de 1984 afin de transférer à l'Etat les compétences en matière de service pénitentiaire à compter du 1er janvier 1991.

Par voie de conséquence, elle a ensuite adopté un amendement tendant à introduire un article additionnel après l'article premier qui fixe les modalités d'intégration des agents du territoire affectés au service pénitentiaire de la Polynésie française dans les corps des services extérieurs de l'administration pénitentiaire de l'Etat.

A l'article 2, après que **M. Michel Rufin** eut décrit la pratique dite du «yoyo», elle a adopté un amendement tendant à insérer un paragraphe additionnel abrogeant l'article 13 de la loi de 1984 qui autorise les membres de l'assemblée territoriale devenus membres du gouvernement du territoire à retrouver leur siège à l'assemblée à compter de leur démission du gouvernement.

A l'article 3, la commission a adopté sept amendements : un amendement rédactionnel qui modifie le premier alinéa du paragraphe II, un amendement rédactionnel qui complète le 6° du texte proposé pour l'article 26 de la loi de 1984, un amendement qui supprime le droit de préemption du territoire sur les baux d'une durée supérieure à 10 ans, un amendement qui complète le texte proposé pour le paragraphe V afin de préciser que les règles de composition et de fonctionnement du comité consultatif chargé du contrôle des étrangers et de l'immigration seront définies après avis de l'assemblée territoriale, un amendement qui précise que le président du gouvernement peut prendre les décisions individuelles

d'application des règlements territoriaux dans le cadre de la délégation qui lui est consentie à cet effet par le conseil des ministres, un amendement rédactionnel qui modifie la référence à la section V du statut mentionnée au paragraphe XII de l'article, et enfin un amendement, également rédactionnel, qui rectifie le renvoi à l'article 41 dans le texte du paragraphe XIII de l'article.

A l'article 4, la commission a adopté deux amendements reconnaissant compétence au président de l'assemblée territoriale pour ordonnancer la totalité des dépenses de l'assemblée territoriale et étendant le pouvoir de proposition de la commission ad hoc constituée au sein de l'assemblée à l'ensemble des crédits du budget de l'assemblée. Elle a ensuite adopté un amendement précisant que le président de l'assemblée territoriale est compétent pour représenter l'assemblée en justice. Enfin elle a adopté une nouvelle rédaction du paragraphe II de l'article qui fixe les modalités de calcul du quorum.

A l'article 6, la commission a adopté, avec l'abstention du groupe socialiste, une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 70 de la loi de 1984 afin de préciser que la commission permanente exerce ses attributions dans le cadre de la délégation qui lui a été accordée par l'assemblée territoriale et que le gouvernement du territoire ne saurait lui demander de trancher, même en cas d'urgence, sur des matières n'entrant pas dans le champ de cette délégation. Elle a également adopté un amendement rédactionnel au début du texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article 70. Enfin, elle a rectifié la rédaction du troisième alinéa de l'article 70.

A l'article 7, la commission a précisé que la référence aux membres composant l'assemblée territoriale pour le décompte des votes à l'occasion de l'examen d'une motion de censure devait se comprendre comme le nombre des membres en exercice de l'assemblée.

A l'article 8, après les interventions du rapporteur et de MM. Michel Rufin, Roger Romani et Daniel Millaud, la commission a introduit trois paragraphes

additionnels tendant à modifier la dénomination du comité économique et social qui devient conseil économique, social et culturel et à fixer à cinq ans la durée du mandat des conseillers. Après les interventions de **MM. Michel Rufin, Roger Romani** et du rapporteur, elle a également adopté un amendement tendant à ouvrir au comité la faculté de s'autosaisir. Enfin, elle a apporté un correctif rédactionnel dans le texte proposé par cet article pour le deuxième alinéa de l'article 87 de la loi de 1984.

A l'article 9, après un long débat auquel ont notamment pris part, **MM. Bernard Laurent, rapporteur, Daniel Millaud, Roger Romani, Jacques Larché, président et Louis Virapoullé**, la commission a retenu une nouvelle rédaction du texte proposé pour le premier alinéa de l'article 89 bis qui dispose que le conseil d'archipel comprend les membres de l'assemblée territoriale, les maires élus et les maires délégués des îles composant l'archipel et qui précise les règles de remplacement en cas de cumul des mandats de maires et des conseillers territoriaux. Elle a également adopté deux amendements rédactionnels.

A l'article 10, la commission a adopté une nouvelle rédaction des deux premiers alinéas du texte proposé pour l'article 90 bis de la loi de 1984.

A l'article 11, elle a adopté un amendement tendant à donner compétence à l'assemblée territoriale pour organiser le contrôle préalable sur l'engagement de ses dépenses. Enfin elle a adopté un amendement qui prévoit la consultation de l'assemblée territoriale avant l'adoption du décret en Conseil d'Etat précisant les modalités de fonctionnement de la chambre territoriale des comptes.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption du projet de loi**.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport de M. Jacques Thyraud sur le projet de loi n° 83 (1989-1990) relatif à la propriété industrielle**.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur, a**, en premier lieu, indiqué que le projet de loi était la traduction des observations et des conclusions présentées par l'Institut national de la propriété industrielle dans le cadre d'un rapport conduit par l'institut à la demande du ministre de l'industrie sur la situation difficile du brevet français.

Le rapporteur a ensuite rappelé la finalité et l'utilité des brevets. Ceux-ci, a-t-il indiqué, permettent à l'exploitant de disposer d'un monopole pendant une durée déterminée en échange d'une diffusion légale de l'invention dans le public. Il a souligné que, sur cette base juridique, le brevet pouvait faire l'objet de multiples combinaisons stratégiques de la part des entreprises détentrices du titre, tout en rappelant que de nombreuses entreprises françaises semblaient encore ignorer les avantages qui lui étaient attachés. Il a ensuite souligné que le brevet, instrument au service du progrès technologique, avait donné lieu dès le début de l'époque contemporaine puis au cours des décennies suivantes, à la conclusion de diverses conventions internationales permettant, selon le cas, une protection relativement uniformisée ou des conditions de dépôt simplifiées.

Abordant ensuite la situation du brevet français, le rapporteur a présenté différentes statistiques soulignant le faible nombre de dépôts d'origine nationale -12.000 dépôts sur un total de 70.000 dépôts annuels- ainsi que le déclin relatif d'année en année du brevet d'origine nationale par rapport aux dépôts étrangers. Il a notamment rappelé que les Français déposaient deux fois moins de brevets que leurs partenaires britanniques, trois fois moins que leurs partenaires allemands, vingt fois moins que leurs partenaires japonais, encore qu'à propos de ce dernier pays, le rapporteur ait précisé que la législation autochtone permettait le dépôt d'une pluralité de demandes de brevets là où une seule demande suffirait dans les autres pays. Il a estimé que ce faible nombre de dépôts traduisait une insuffisante affirmation de la capacité technologique de la France.

Le rapporteur a ensuite présenté les principales dispositions du projet de loi. Celui-ci, a-t-il exposé, s'efforce d'améliorer les conditions de la diffusion des inventions et de développer le rôle de l'institut national de la propriété industrielle. Il définit par ailleurs les contours d'une nouvelle profession de conseil en propriété industrielle.

Le rapporteur a indiqué qu'il se montrait en accord avec les grandes orientations du projet. Toutefois, il a souhaité présenter à la commission un ensemble d'amendements s'articulant autour de trois axes :

- en premier lieu, le nécessaire renforcement de la crédibilité du brevet, notamment par l'adoption de dispositions améliorant la lutte contre la contrefaçon ;

- en second lieu, la définition d'incitations spécifiques nouvelles au bénéfice des inventeurs salariés dont l'insuffisante motivation, a-t-il indiqué, —et ce, en dépit des mesures proposées en 1978— semblait rester une cause de la désaffection à l'égard du brevet ;

- enfin, une réforme limitée de la profession de conseil.

En conclusion de son exposé général, le rapporteur a tenu à réaffirmer le rôle essentiel du brevet, comme contribution à l'amélioration des conditions de vie et comme élément de développement des entreprises. Il a souhaité que l'image du brevet, encore gravement obérée par les démonstrations fantaisistes du concours Lépine, soit enfin associée aux programmes les plus ambitieux donnant lieu à dépôt de brevets, comme le programme Ariane ou d'autres programmes européens en cours de développement —ainsi, en matière de télévision à haute définition.

A la suite de l'exposé du rapporteur, un échange de vues s'est engagé auquel ont participé, outre M. Jacques Thyraud, rapporteur, M. Jacques Larché, président, MM. Paul Masson, Louis Virapoullé et Lucien Lanier.

M. Jacques Larché a souligné la distorsion croissante de dépôt de brevets apparaissant entre le Japon, la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne

et la France et a regretté que la recherche appliquée semble demeurer moins prestigieuse, dans notre pays, que la recherche fondamentale.

**M. Paul Masson** s'est interrogé sur la place du brevet dans le cadre juridique européen.

**M. Louis Virapoullé**, pour sa part, s'interrogeant dans le même ordre d'idées, a souhaité que le brevet soit l'occasion d'une consolidation de l'Europe à l'égard d'une puissance japonaise croissante.

En réponse à **MM. Paul Masson et Louis Virapoullé**, **M. Jacques Thyraud**, rapporteur, a rappelé que la Communauté européenne avait décidé, par un accord signé à Luxembourg en 1975, la création d'un brevet communautaire s'inscrivant dans le cadre juridique du traité, mais que ce brevet n'était pas encore entré en vigueur. En revanche, il a souligné qu'une coopération européenne à laquelle participaient onze Etats de la Communauté et quatre autres Etats européens se développait sur la base d'une convention –essentielle– signée à Munich le 5 octobre 1973.

En réponse à **M. Jacques Larché**, président, le rapporteur a noté que la prédominance de la recherche fondamentale observée dans notre pays se traduisait par les montants considérables alloués à la recherche développement dans les administrations et les entreprises.

**M. Lucien Lanier** a tenu à souligner que la recherche appliquée tendait à se développer dans de nombreux domaines.

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

A l'article premier (diffusion légale), elle a adopté un amendement d'ordre rédactionnel, ainsi qu'après cet article, un second amendement de même type.

A l'article 2 (priorité interne), elle a adopté un amendement tendant à redéfinir les conditions dans

lesquelles un déposant pourrait désormais déposer avant toute demande définitive un premier dossier sommaire.

Après l'article 2, la commission a ensuite adopté un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel complétant la liste des documents joints par le déposant à sa demande de brevet de l'indication des travaux antérieurs sur la matière faisant l'objet d'un brevet, connus du demandeur.

A l'article 3 (rapport de recherche), elle a adopté un amendement précisant les conditions du dialogue entre le demandeur et l'INPI dans le cadre de l'établissement du rapport de recherche.

Puis, à l'article 4 (coordination), elle a adopté un amendement de conséquence.

La commission a ensuite supprimé l'article 5 (coordination) dans le but de renvoyer son contenu au sein d'un article additionnel du titre IV du projet.

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 5, après un échange de vues entre le rapporteur, **MM. Jacques Larché, président et Louis Virapoullé**, tendant à réduire le délai de prescription de la demande en nullité totale ou partielle d'un brevet, le rapporteur ayant souligné qu'une telle réduction permettrait de renforcer la crédibilité du titre et d'inciter les entreprises à une meilleure «veille technologique».

La commission a ensuite adopté un amendement à l'article 6 étendant le champ d'application de la procédure d'interdiction provisoire prévue par la loi, puis un amendement donnant compétence au président du tribunal, saisi et statuant en la forme des référés, pour conduire la procédure.

La commission a ensuite adopté, après un échange de vues entre **M. Jacques Thyraud, rapporteur, et M. Jacques Larché, président**, un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 6, élargissant les conditions de preuve en matière de

contrefaçon et actualisant la procédure de saisie-contrefaçon.

Puis la commission a adopté un second amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 6, majorant le délai de prescription de l'action en contrefaçon.

Enfin, la commission a adopté un troisième amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 6, tendant à actualiser la sanction applicable à l'usurpation de la qualité de propriétaire d'un brevet.

A l'article 7 (modalités de la diffusion légale), la commission a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

Ensuite, la commission a adopté à l'article 8 (avis documentaire), deux amendements tendant d'une part à exclure toute demande d'un tel avis par la juridiction au cours d'une instance, d'autre part à définir la nature de cet avis, puis, au même article, après un échange de vues entre **M. Marcel Rudloff et le rapporteur**, un troisième amendement tendant à étendre les facultés de recours à la procédure de consultation par les juridictions compétentes en matière de brevet.

Après l'article 9, la commission a ensuite adopté quatre amendements tendant à intégrer au sein du projet de loi, selon l'expression du rapporteur, un ensemble de dispositions portant incitations à inventer, axé sur une extension des droits des inventeurs salariés à une rémunération spécifique pour l'invention de service.

A l'article 10 (missions de l'INPI), la commission a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

La commission a ensuite adopté un nouvel intitulé du titre III du projet de loi ainsi que de sa section I afin d'intégrer dans cette section un seul ensemble de dispositions relatif à l'ensemble des professionnels qualifiés en matière de propriété industrielle.

A l'article 12 (liste des personnes qualifiées), elle a ensuite adopté un amendement posant le principe de l'établissement d'une liste de ces professionnels.

A l'article 13, après un échange de vues entre **M. Jacques Larché, président** et **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, elle a adopté un deuxième amendement précisant les conditions d'apposition sur cette liste de mentions de spécialisation.

La commission a ensuite supprimé l'article 14 (compagnie nationale des conseils en propriété industrielle) du projet de loi dans le but d'en renvoyer le contenu au sein de la section II du titre III.

Elle a ensuite adopté un amendement, supprimant l'article 15 du projet prévoyant, sous diverses exceptions, un monopole de représentation auprès de l'INPI, au bénéfice des conseils en propriété industrielle.

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel avant l'article 16 définissant la profession de conseil en propriété industrielle dans des termes voisins de ceux proposés par le Gouvernement à l'article 12 du projet de loi et renforçant la protection du titre.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 17 (sociétés de conseil) estimant souhaitable de ne pas anticiper sur le débat relatif aux sociétés de professionnels libéraux devant intervenir prochainement au Parlement.

Puis la commission a adopté un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 18 reprenant le contenu de l'article 14 instituant une compagnie nationale des conseils en propriété industrielle.

La commission a ensuite adopté à l'article 20 un amendement de coordination et un amendement de conséquence.

A l'article 21, elle a retenu un amendement modifiant le dispositif d'inscription en qualité de conseil en propriété

industrielle des spécialistes en marques, dessins et modèles, quant au délai des demandes d'inscription, ainsi qu'un amendement de conséquence.

Ensuite, la commission a adopté à l'article 22, après un échange de vues entre **M. Jacques Larché, président** et le rapporteur, un amendement tendant à préciser les conditions d'interdiction du démarchage en matière de propriété industrielle.

Enfin, la commission a adopté un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 24 reprenant dans une forme légèrement différente le contenu de l'article 5 du projet de loi.

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

Puis la commission a examiné, sur le **rapport pour avis de M. Michel Dreyfus-Schmidt**, le projet de loi n° 45 (1989-1990) relatif **aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation.**

Après avoir mis l'accent sur l'importance du problème de l'internement psychiatrique sous contrainte au regard des libertés individuelles, **M. Michel Dreyfus Schmidt, rapporteur**, a rappelé que la loi du 30 juin 1838 qui régit toujours la matière avait fait l'objet de longs travaux législatifs puisqu'elle avait été présentée au Parlement le 6 janvier 1837. Dans sa rédaction initiale, la loi de 1838 comportait 14 articles et le texte définitif devait être constitué de 38 articles.

Le rapporteur a estimé que loin de proposer une refonte de la loi de 1838, le projet de loi n'apportait que quelques innovations, étant observé que de nombreuses dispositions de l'ancienne loi avaient été purement et simplement reprises.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur**, a ensuite évoqué les progrès de la psychiatrie enregistrés dans la période récente. Il a observé que dans le cadre de la politique de sectorisation psychiatrique légalisée en 1985,

on avait constaté une diminution très sensible de la proportion d'enfermements (quelque 75.000 en 1987 contre 122.000 en 1970). Entre ces deux dates, on constate encore que la durée de l'internement passe en moyenne de 234 jours à 70 jours. Par ailleurs, entre 1971 et 1986, l'hospitalisation dite « libre » a vu sa proportion passer de 73,1 à 89,4 % dans l'ensemble des hospitalisations psychiatriques.

Après avoir déclaré que la plupart des grands pays européens disposaient d'une législation ou s'apprêtaient à légiférer d'une manière conforme aux décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et de la recommandation adoptée par le comité des ministres du conseil de l'Europe le 22 février 1983, **M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur**, a relevé que le projet de loi maintenait l'ancien dispositif distinguant le placement volontaire -rebaptisé placement à la demande d'un tiers- et le placement d'office qui continue à relever entièrement de l'autorité préfectorale.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur**, a précisé que le projet de loi se limitait à apporter quelques modifications aux dispositions de la loi de 1838 : des droits sont explicitement reconnus aux malades mentaux hospitalisés sans leur consentement dans des établissements psychiatriques ; le préfet devra recueillir un avis médical écrit avant d'ordonner le placement d'office ; la main-levée automatique des placements d'office sera acquise si le préfet ne prend pas de décision de maintien du placement à l'expiration de certaines périodes ; le placement à la demande d'un tiers nécessitera deux certificats médicaux dont l'un émanant d'un médecin n'appartenant pas à l'établissement d'accueil ; enfin, il est institué une commission départementale de contrôle composée de quatre membres : un magistrat, un médecin et deux personnalités désignées par le conseil général et le préfet.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur** a ensuite estimé que la décision de placer contre sa volonté une

personne dans un établissement spécialisé devrait relever de l'autorité judiciaire conformément à l'article 66 de la Constitution, aux termes duquel « nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ». Le rapporteur a ajouté que le juge des tutelles déjà compétent en matière de protection des biens d'une personne dont les facultés mentales sont altérées, serait tout désigné pour prendre ce type de décisions. Après avoir rappelé que la commission des affaires sociales saisie au fond sur le projet de loi n'avait pas retenu la solution de la « judiciarisation », **M. Michel Dreyfus Schmidt, rapporteur**, a souhaité que la commission se prononce préalablement sur cette question de principe. Il a ajouté que, dans son esprit, dans tous les cas d'urgence, l'intervention du juge pourrait intervenir postérieurement à l'internement ordonné par le Procureur de la République ou, le cas échéant, par une autorité administrative.

**M. Jacques Larché, président**, s'est interrogé sur l'assimilation entre la notion « d'internement » et celle de « détention ». Il a estimé que ce problème constituait le noeud du débat sur la judiciarisation de l'internement psychiatrique. Il s'est ensuite demandé quelle serait la nature de l'ordonnance du juge des tutelles dans une matière qui relève aussi évidemment d'un choix d'ordre médical.

**M. Marcel Rudloff** a estimé que la décision de placement dans un établissement psychiatrique était assurément d'ordre médical. Il s'est ensuite interrogé sur la possibilité pour un juge d'imposer un traitement médical à un malade.

Rappelant l'expérience qui fut la sienne en tant que préfet, **M. Lucien Lanier** a déclaré que les problèmes d'internement des malades mentaux étaient fort délicats. Il a estimé que l'autorité administrative était, dans ce cas, très dépendante des certificats médicaux établis par les psychiatres. **M. Lucien Lanier** a encore rappelé que les

tribunaux étaient actuellement surchargés et que les maires, proches de leurs concitoyens, étaient les mieux habilités à prendre les mesures d'urgence. Après avoir jugé qu'il convenait d'être prudent dans une matière aussi difficile, **M. Lucien Lanier** a jugé prématuré de remettre en cause une loi aussi importante que celle de 1838.

**M. Louis Virapoullé** a estimé que l'internement psychiatrique ne devait pas relever de la compétence du préfet mais de celle du juge des tutelles. Il a fait observer que cette innovation irait dans le sens des décisions les plus récentes du Conseil constitutionnel. Il a enfin jugé souhaitable que soient mis en place des recours même si, dans les cas où l'urgence s'imposait, il convenait que les décisions soient immédiatement exécutoires.

**M. Bernard Laurent** s'est déclaré favorable à ce que des responsabilités nouvelles soient confiées au juge des tutelles tout en faisant observer que l'intervention du préfet pouvait s'avérer utile compte tenu de l'urgence en ce domaine.

**M. Guy Allouche** a exprimé le souhait que la commission puisse examiner l'ensemble du problème posé par la judiciarisation de l'internement psychiatrique. Il a estimé que le rapporteur de la commission des affaires sociales, saisie au fond, devrait pouvoir s'exprimer devant la commission des lois.

Après les interventions de **MM. Louis Virapoullé, Marcel Rudloff** et de **M. Jacques Larché, président** qui a déclaré que la judiciarisation n'était pas, à ses yeux, une solution souhaitable pour l'internement psychiatrique, la commission s'est déclarée, par un vote, favorable au principe selon lequel les décisions d'internement pourraient relever désormais du juge des tutelles. Elle a, ensuite, décidé de reporter à une date ultérieure l'examen des amendements présentés par **M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur**.

**Jeudi 12 avril 1990. - Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président. - La commission a désigné M. Jean-Pierre Tizon comme rapporteur pour le projet de loi n° 238 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.**

Puis la commission a examiné les amendements déposés sur le projet de loi organique n° 225 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale relatif au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 2 à 9 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, considérant que les quatre premiers amendements ne relevaient pas du domaine de la loi organique et que les quatre amendements suivants avaient déjà été repoussés à plusieurs reprises par le Sénat en séance publique.

Puis la commission a procédé à l'examen des amendements extérieurs à la commission sur le projet de loi n° 165 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la participation des communes au financement des collèges.

A l'article premier, elle a considéré comme satisfaites les amendements n° 3 et 5 présentés par M. Paul Séramy au nom de la commission des affaires culturelles.

Après les interventions de M. Lucien Lanier, rapporteur, MM. Raymond Courrière, Hubert Haenel, Philippe de Bourgoing et Michel Darras, la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 4 et un avis défavorable à l'amendement n° 6, également présentés par M. Paul Séramy au nom de la commission des affaires culturelles.

Elle a émis des avis défavorables au sous-amendement n° 30 présenté par M. Michel Darras et les membres du groupe socialiste, à l'amendement n° 6 de la commission

des affaires culturelles ainsi qu'à l'amendement n° 1 présenté par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste.

A l'article 2, après les interventions de **M. Lucien Lanier, rapporteur** et de **MM. Michel Darras et Lucien Lanier**, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 7 présenté par M. Séramy, au nom de la commission des affaires culturelles et s'est réservé de retirer son propre amendement de suppression de cet article, sous réserve de l'adoption d'un nouvel amendement (n° 32) qu'elle a présenté en vue d'empêcher que le département n'impose aux communes propriétaires de collèges, de verser des avances.

A l'article 3, après les interventions de **MM. Michel Darras et Philippe de Bourgoing**, elle a considéré comme satisfaites les amendements n° 8 et 10 présentés par M. Paul Séramy au nom de la commission des affaires culturelles.

Elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 9 et un avis défavorable à l'amendement n° 11, également présentés par M. Paul Séramy au nom de la commission des affaires culturelles.

Puis la commission a émis des avis défavorables au sous-amendement n° 31 présenté par M. Michel Darras et les membres du groupe socialiste ainsi qu'à l'amendement n° 2 présenté par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste.

Après l'article 3, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 29 présenté par M. Paul Girod, sous réserve que cet amendement soit complété pour viser le cas des communes continuant à verser des participations volontaires, après les interventions de **M. Lucien Lanier, rapporteur** et de **M. Philippe de Bourgoing** et a émis un avis favorable à l'amendement n° 28 présenté par Mme Hélène Missoffe et M. Jean Chérioux.

## DÉLÉGATION PARLEMENTAIRES POUR LES PROBLÈMES DÉMOGRAPHIQUES

**Mardi 10 avril 1990 - Présidence de Mme Denise Cacheux, présidente.** - Réunie au Sénat, la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques a entendu **Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé de la famille**, présenter le rapport, établi à l'intention de la délégation, sur la situation démographique de la France et la politique familiale du Gouvernement.

**Mme Hélène Dorlhac** a tout d'abord rappelé l'évolution démographique récente de la France, caractérisée par une stabilité de l'indice de fécondité (1,8 enfant par femme). De nombreux signes permettent de penser que ce chiffre, certes inférieur aujourd'hui à ce qu'il était il y a encore dix ans, s'établira dans les prochaines années au niveau de renouvellement des générations.

La France, placée en troisième position après l'Irlande et la Suède, se trouve, au sein de l'Europe, dans une situation plutôt favorable. Bien qu'aucune corrélation ne puisse être strictement établie, on peut penser que la poursuite, depuis de longues années, d'une politique familiale globale destinée à créer un environnement favorable à l'enfant, n'est pas étrangère à cette situation.

Cette politique repose sur trois principes :

- consacrer le rôle fondamental de la cellule familiale dans l'équilibre de nos sociétés ;
- garantir la liberté de choix individuel ;

- assurer le respect de l'égalité entre hommes et femmes, particulièrement dans le domaine professionnel.

La mise en oeuvre de ces principes, a poursuivi **Mme Hélène Dorlhac**, suppose de multiples mesures en faveur des familles et de l'enfant, qui concernent à la fois les prestations familiales, la protection sociale, la fiscalité et le cadre de vie. Un projet de loi sera prochainement soumis aux Assemblées, relatif aux prestations familiales et aux aides à l'emploi pour la garde de jeunes enfants.

Ce projet poursuit un triple objectif :

- aider les familles ayant à charge des grands enfants encore dans le système scolaire par une prolongation du versement de l'allocation de rentrée scolaire de 16 à 18 ans et une extension du champ des bénéficiaires ;

- simplifier le régime des prestations familiales par la suppression d'allocations inadaptées à l'évolution de notre société, tel que le supplément familial de revenu et la prestation jeune fille au foyer.

- aider les familles ayant recours à l'emploi d'une assistante maternelle agréée pour la garde de jeunes enfants par l'instauration d'une prestation spéciale consistant à rembourser aux familles affiliées au régime général les cotisations sociales correspondantes ;

L'ensemble de ces mesures, qui devraient représenter, en année pleine, plus de 1 milliard de francs de dépenses nouvelles, s'inscrivent dans la même logique que la loi du 19 décembre 1989 relative à la protection maternelle et infantile, dont l'objet était d'adapter la législation en cette matière au nouveau contexte de la décentralisation.

Divers textes d'application de cette loi sont actuellement en préparation. Ils redéfiniront les modalités de surveillance médicale de la grossesse et du jeune enfant, préciseront les conditions de création et d'extension des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans et opéreront une véritable réécriture des dispositions régissant les établissements d'information, de consultation ou de conseil familial ainsi que les centres de planification

ou d'éducation familiale, en y incluant notamment le dépistage et le traitement de certaines maladies sexuellement transmissibles.

La planification familiale, a encore ajouté **Mme Hélène Dorlhac**, connaît de nouveaux développements, comme en témoignent les évolutions pour une meilleure répartition géographique des structures et des améliorations dans le fonctionnement quotidien des établissements. Les difficultés rencontrées tiennent principalement à des insuffisances dans la formation des professionnels qui interviennent en cette matière.

Enfin, abordant la réglementation concernant l'interruption volontaire de grossesse, **Mme Hélène Dorlhac** a indiqué que le nombre des I.V.G., pour la France métropolitaine, connaissait une diminution régulière (180.695 en 1981, 162.958 en 1988) et que les enquêtes menées faisaient état d'une grande stabilité du profil des femmes concernées, principalement des femmes de 40 ans et plus et des femmes recourant pour la première fois à une I.V.G. Il faut souligner également, à ce sujet, la part prépondérante du secteur public et la diminution des plaintes concernant la qualité de l'accueil. Les dispositions du décret du 18 janvier 1988 ne sont toutefois pas partout respectées puisque 13 % des hôpitaux ne pratiquaient pas d'I.V.G. en 1988. Il s'agit là d'une situation préoccupante qui doit être rectifiée.

Ceci dit, il semble que le dispositif mis en place soit efficace car globalement les demandes sont formulées dans des délais courts. Sans provoquer d'augmentation du nombre total des I.V.G., la législation en vigueur a permis de faire pratiquement disparaître les I.V.G. pratiquées, dans des conditions désastreuses, hors des structures sanitaires.

Un débat a suivi l'exposé du ministre.

**M. Jean-Pierre Lapaire**, député, rapporteur de la délégation pour l'application des lois relatives à la régulation des naissances et à la contraception, a attiré

l'attention sur l'activité des centres départementaux de planification ou d'éducation familiale. Il a interrogé Mme Hélène Dorlhac sur les moyens juridiques et matériels qu'elle comptait dégager pour mettre un terme à certains dysfonctionnements liés notamment à la décentralisation. En effet, celle-ci a doté les conseils généraux d'un véritable pouvoir de blocage par l'intermédiaire des procédures d'agrément de ces centres.

Il a, en outre, souligné le caractère insuffisant de la formation des personnels et regretté l'inadaptation des horaires d'ouverture (seulement la moitié des centres sont ouverts le mercredi, et un quart après 18 heures).

**M. Guy Chanfrault, député, rapporteur de la délégation** pour l'application de la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse, a, pour sa part, émis des doutes sur la fiabilité des statistiques présentées en relevant que les chiffres fournis, par exemple, par l'INED étaient différents de ceux communiqués par les médecins inspecteurs. Il a émis l'hypothèse d'une sous-évaluation des données fournies par le secteur hospitalier privé.

Il a ensuite estimé que l'utilisation de la pilule RU 486, depuis septembre 1988, représente entre 11 et 14 % du nombre des IVG pratiquées en France, et qu'elles n'étaient pas comptabilisées. Il a dit avoir eu connaissance de certaines lacunes dans la collecte des statistiques d'IVG notamment dans les régions Midi-Pyrénées et Auvergne.

Il est, enfin, intervenu pour demander qu'à l'avenir une approche comparative soit présentée dans le rapport, notamment sur les conséquences démographiques de la légalisation de l'avortement dans les pays européens.

**M. Bernard Seillier, sénateur**, a mis l'accent sur le fait que si les naissances non désirées étaient en voie de disparition, les naissances que les parents déclarent désirer restent en revanche très supérieures aux naissances recensées. Il a souhaité que l'Etat fasse davantage preuve de neutralité dans le choix des méthodes

de contraception, en n'écartant pas délibérément le recours aux méthodes naturelles.

**Mme Gilberte Marin-Moskovitz, député,** s'est félicitée de la parution de ce rapport - le second depuis 1979 - et a manifesté son accord avec la politique menée par le secrétariat d'Etat en particulier pour aider les femmes à concilier vie professionnelle et vie familiale.

**Mme Denise Cacheux, présidente,** a interrogé le ministre sur :

- les moyens incitatifs et de contrôle dont dispose l'Etat pour infléchir ou coordonner l'action des collectivités locales en matière de politique contraceptive ;

- les mesures envisagées pour contraindre les hôpitaux rétifs à procéder à des I.V.G. ;

- l'insuffisance des données européennes figurant dans le rapport, notamment sur les liens pouvant exister entre politique familiale et taux de fécondité ;

- l'existence d'informations "qualitatives" (sociologiques, psychologiques, etc ...) sur les femmes recourant à l'I.V.G. ;

- la survivance des cas d'infanticides malgré le recul certain des naissances non désirées.

**M. Claude Huriet, sénateur,** a souhaité l'introduction, dans les futurs rapports, d'informations relatives aux méthodes de procréation médicalement assistée, notamment les résultats obtenus et leur coût pour la collectivité.

Sur ces différents points, **Mme Hélène Dorlhac** a apporté les réponses suivantes :

- le décret d'application, actuellement en préparation, sur les centres de planification définira des normes minima de fonctionnement, notamment en matière d'horaires d'ouverture. Quant à la formation des personnels de ces centres, l'Etat n'a qu'un rôle incitatif en ce domaine, le financement incombant aux départements ;

- les statistiques dont on dispose en matière d'I.V.G. témoignent d'une différence, selon les sources, de l'ordre de 30 à 40.000 du nombre d'I.V.G. pratiquées en France. Il faudrait encore pour être complet y ajouter les I.V.G. réalisées à l'étranger, qu'on peut évaluer entre 3.000 et 5.000 ;

- la politique du Gouvernement tend à développer davantage les modes d'accueil des jeunes enfants de manière à réduire la différence existant entre le nombre d'enfants désirés et le nombre d'enfants conçus ;

- une étude est en cours d'exploitation à la direction générale de la santé portant sur les aspects psychologiques des grossesses d'adolescentes ;

- le prochain rapport à la délégation pourra faire état de données sur l'utilisation de la pilule RU 486 et de comparaisons internationales, notamment au niveau européen ;

- il ne saurait être question de mettre en parallèle les méthodes naturelles de contraception, peu sûres, avec les moyens chimiques modernes qui ont fait leurs preuves ; cela constituerait un retour en arrière peu admissible ;

- la possibilité d'accoucher dans un établissement hospitalier de manière strictement anonyme est une première mesure sur la voie de la limitation des infanticides.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE  
DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPO-  
SITIONS RESTANT EN DISCUSSION DE LA  
PROPOSITION DE LOI TENDANT À MODI-  
FIER L'ARTICLE 6 BIS DE L'ORDONNANCE  
N° 18-1100 DU 17 NOVEMBRE 1958 RELATIVE  
AU FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES  
PARLEMENTAIRES**

**Mardi 10 avril 1990.** - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Jacques Larché, président,
- M. Michel Sapin, vice-président,
- M. Paul Masson, sénateur, et M. Michel Sapin, député, comme rapporteurs, respectivement, pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale.

**M. Michel Sapin, rapporteur pour l'Assemblée nationale,** s'est réjoui qu'à l'issue des navettes le point principal de débat entre les deux assemblées qui portait sur les conditions de consultation des délégations parlementaires pour les Communautés européennes sur les projets de textes législatifs, ait pu finalement aboutir à une adaptation, par l'Assemblée nationale, de la rédaction de l'article 5, qui prend en compte l'essentiel des observations formulées par le Sénat. Il a souhaité que cette rédaction puisse être retenue par la commission.

S'agissant enfin de l'article 7 relatif à l'entrée en vigueur du texte, il a souhaité que son dispositif soit

corrigé afin de prendre en compte le récent renouvellement triennal du Sénat.

**M. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat**, a tout d'abord précisé qu'il n'avait pas d'observation particulière à formuler sur la rédaction de l'article 5 retenue par l'Assemblée nationale, qui lui avait paru conforme aux nombreux échanges qui se sont déroulés entre les commissions des lois des deux chambres.

Il a ensuite proposé une nouvelle rédaction de l'article 7 qui prend en compte le récent renouvellement triennal du Sénat.

Enfin, il a fait observer que les modalités d'information du Parlement sur les questions communautaires restent notoirement insuffisantes et tardives. Evoquant a contrario les procédures suivies en la matière en République Fédérale d'Allemagne, il a regretté que la répartition constitutionnelle des compétences entre le Parlement et le Gouvernement subordonne l'information des parlementaires au bon vouloir du Gouvernement.

La commission mixte paritaire a retenu l'article 5 dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale et l'article 7 dans la rédaction proposée par **M. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat**.

La commission mixte paritaire a adopté l'ensemble du texte ainsi élaboré.

## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE L'ESPACE RURAL FRANCAIS

**Jeudi 29 mars 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Hubert Haenel, rapporteur.**  
**Dans une première séance tenue dans la matinée,** la mission a procédé à l'audition de **MM. Raymond Cerruti**, président de la chambre de commerce et d'industrie d'Aurillac et du Cantal, vice-président de l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie (A.P.C.C.I.) et **André Basle**, président de la chambre départementale de commerce et d'industrie de la Mayenne.

**M. Raymond Cerruti** a tout d'abord indiqué que trois grands types de zones rurales pouvaient être distingués : le rural périurbain, les zones à fort potentiel touristique, les zones rurales fragiles ou "profondes".

Dans la première catégorie, prédomine une agriculture industrielle, très compétitive et étroitement dépendante de la politique communautaire. Si l'augmentation de la productivité peut entraîner une certaine dépopulation agricole, les principales difficultés rencontrées résultent de l'urbanisation.

Les zones rurales de montagne ou du littoral dans lesquelles l'activité touristique joue un rôle décisif ne paraissent pas connaître de graves problèmes.

En revanche, le rural fragile connaît un cumul de handicaps : dépopulation ; déprise foncière et développement des friches ; disparition des services. Il est manifeste que dans ces zones, il ne sera plus possible d'occuper la totalité du territoire.

**M. Raymond Cerruti** a estimé que l'évolution démographique était l'un des éléments essentiels de la problématique de l'aménagement rural. Il a souligné la séduction exercée par le mode de vie et l'environnement urbains sur les populations rurales. Sur ce point, les chambres de commerce jouent un rôle important en s'efforçant de maintenir, sur le terrain, la couverture en matière d'infrastructures de services jugées nécessaires par la population. En partenariat avec les collectivités territoriales, la création de "multiples ruraux", là où le dernier commerce a disparu, peut constituer une réponse appropriée.

**M. André Basle** est alors intervenu pour présenter l'action, dont il a souligné le caractère interconsulaire, menée par la chambre de la Mayenne.

**M. Raymond Cerruti** a rappelé que les infrastructures de communication jouaient un rôle décisif dans la localisation des activités en milieu rural. L'exemple du désenclavement aérien d'Aurillac montre que les politiques de désenclavement menées localement se traduisent par un effort financier important.

**M. François Gerbaud** est intervenu pour s'inquiéter de l'implication, qu'il a jugée insuffisante, des grands opérateurs, essentiellement la S.N.C.F.

**M. Raymond Cerruti** a regretté que l'utilisation de l'espace rural, et de ses infrastructures, reste très inégale dans le temps. En période de vacances, les équipements sont souvent proches de la saturation alors qu'ils restent sous-employés le reste de l'année. L'étalement des congés lui a paru pouvoir permettre une meilleure utilisation des infrastructures implantées en milieu rural.

Concernant les politiques d'aménagement du territoire, **M. Raymond Cerruti** a estimé qu'elles devaient faire l'objet d'une approche globale interactive. Le développement rural doit concerner l'ensemble des professions représentées en milieu rural. A cet égard des politiques trop strictement catégorielles, notamment

agricoles, peuvent paraître contestables. Il faut, au contraire, mener des actions communes, notamment en matière de transmission.

Concernant la pluriactivité, il s'est montré réservé et s'est interrogé sur la possibilité de concilier professionnalisme et multiplication des activités exercées.

A la demande de **M. Jean François-Poncet, président**, **M. André Basle** a ensuite détaillé les actions menées par la chambre de commerce et d'industrie du département de la Mayenne.

**M. Jean François-Poncet, président**, est intervenu pour indiquer que les politiques de développement rural lui paraissaient revêtir deux aspects : soutenir les projets économiques locaux ; susciter l'installation en milieu rural d'entrepreneurs urbains.

Sur ces points, **M. Raymond Cerruti** a rappelé que le milieu rural présentait de sérieux atouts. La "fiabilité" du personnel y paraît, tout d'abord, plus grande qu'en zone urbaine. La qualité des relations humaines qui, généralement, y règne, lui a paru de nature à garantir une bonne productivité. La taille, plus réduite, des unités de production les rend, ensuite, plus adaptables et faciles à gérer. L'amélioration des communications immatérielles devrait donc permettre la délocalisation en milieu rural d'entreprises à la recherche d'un environnement de qualité.

Concernant le niveau d'application des politiques d'aménagement rural, **M. Raymond Cerruti** a estimé qu'il convenait de s'affranchir des structures strictement administratives et de raisonner plutôt en termes de bassins d'activité et d'habitat, ce qui permet de tenir compte de l'évolution des pratiques, notamment en matière de déplacement. Il est admis, aujourd'hui, de faire des trajets de l'ordre d'un quart d'heure pour avoir accès à des équipements collectifs. **M. Raymond Cerruti** a estimé que c'était dans le cadre de ces bassins, d'une

dizaine de milliers d'habitants, que devaient être mis en commun les services jugés nécessaires à la vie locale.

**M. Jean Huchon** est alors intervenu pour dénoncer la mauvaise répartition départementale des prêts locatifs aidés (P.L.A.). Alors que les villes connaissent souvent un plafonnement des demandes, elles continuent à bénéficier presque exclusivement de ces prêts, pourtant nécessaires en milieu rural. Prenant l'exemple de son département, il s'est inquiété, d'autre part, des difficultés à pourvoir localement des postes de fonctionnaires, compte tenu des réticences manifestées par les agents de l'Etat à l'égard du milieu rural.

**M. André Egu** a indiqué qu'en Ille-et-Vilaine, un plan départemental avait été mis au point pour la répartition des fonds P.L.A.

**M. William Chervy** a rappelé que le conseil général pouvait infléchir les programmations P.L.A. en acceptant, ou refusant, de garantir les emprunts.

**M. Hubert Haenel** est intervenu pour souligner la nécessité d'une plus grande adaptation des services publics au milieu rural.

Sur ce point, **M. Raymond Cerruti** a estimé que les services publics étaient animés de deux mouvements contradictoires : un impératif parfois excessif de rentabilité et le souci de se maintenir dans leurs structures traditionnelles. Il convient, aujourd'hui, d'avoir une vision moins statique et de favoriser les adaptations indispensables, dans le respect du service dû par l'Etat à la population.

A **M. Guy Robert** qui l'interrogeait sur le rôle de la pluriactivité en milieu rural, **M. Raymond Cerruti** a estimé celle-ci contestable, jugeant qu'elle ne permettait ni une formation, ni une protection, ni une rémunération satisfaisantes et a jugé plus souhaitable la recherche d'une activité complémentaire.

Puis la mission a procédé à l'audition de **M. Christian Huillet**, responsable de la gestion publique rurale à

**l'O.C.D.E. (organisation de coopération et de développement économique).**

**M. Christian Huillet** a précisé que dans le cadre de la réforme de l'agriculture, sur laquelle des ministres de l'O.C.D.E. se sont mis d'accord en 1987, l'organisation et les pays membres ont été amenés à s'intéresser de plus en plus au développement rural. La réflexion sur les politiques alternatives ou complémentaires aux politiques agricoles actuellement en vigueur a ainsi conduit à la création en 1990 d'un groupe "ad hoc", du conseil sur le développement rural chargé de proposer, d'ici juin, un programme de l'O.C.D.E. sur les politiques de développement rural qui pourraient être mises en place en 1991.

**M. Christian Huillet** a indiqué que tous les pays membres manifestaient des préoccupations particulières à l'égard de leurs zones rurales mais que le rattachement administratif et ministériel de ce secteur était très variable. L'aménagement rural peut ainsi dépendre du ministère de l'agriculture -comme en France ou aux Etats-Unis-, directement du chef du Gouvernement, ou être rattaché à des ministères très divers : emploi, industrie puis travail (Suède), environnement (Grande-Bretagne).

**M. Christian Huillet** a rappelé que le processus d'ajustement structurel (négociations du G.A.T.T.) et technologique actuellement en cours dans les économies des pays membres laissera certaines zones rurales dans une position moins favorable. Ces zones vulnérables aux grands changements de la politique risquent de souffrir des profonds ajustements des années 1990. Elles sont confrontées à la réforme des politiques agricoles, à des problèmes d'environnement, et à des désavantages croissants par rapport aux zones urbaines : stagnation de l'emploi, déclin relatif des conditions de vie.

**M. Jean François-Poncet, président,** est intervenu pour souligner quelques-unes des principales interrogations de la mission : l'articulation entre développement agricole et développement rural ; la

création d'emplois non agricoles en zone rurale ; la reconnaissance de la fonction d'entretien de l'espace exercée par l'agriculture ; la coordination souhaitable entre les différents ministères intéressés.

**M. Christian Huillet** a rappelé que, dans tous les pays membres de l'O.C.D.E., le monde rural avait connu des changements considérables, tenant tant aux mouvements migratoires et à la réduction de la part de l'activité agricole qu'aux processus de déconcentration et de décentralisation menés dans différents États. Le souci de réduire le coût des aides à l'agriculture supporté par les contribuables et consommateurs (280 milliards de dollars en 1988) a conduit, aujourd'hui, la plupart des pays à s'interroger sur les politiques rurales capables de stimuler des activités économiques viables qui favoriseraient le développement et la croissance dans le respect de l'environnement.

Il a ensuite indiqué que la notion de "monde rural" était diversement appréhendée dans les pays membres : collectivités de moins de 50.000 habitants aux Etats-Unis, de moins de 20.000 en Espagne, de moins de 2.000 en France. Dans tous les cas, l'espace rural est caractérisé par une faible densité de population et de l'habitat et un relatif éloignement des centres de pouvoir et de décision.

Le problème principal est de promouvoir le développement au niveau d'un espace et de déterminer quelles ressources la collectivité, dans son ensemble, accepte de consacrer à ce territoire. Sur ce point, **M. Christian Huillet** a souligné que le développement rural est une politique aux multiples facettes et que les informations quantifiées étaient sommaires et le plus souvent inexistantes.

**A MM. Hubert Haenel et André Egu** qui l'interrogeaient sur les exemples étrangers et sur l'articulation avec les politiques de l'environnement, **M. Christian Huillet** a répondu que les situations nationales étaient très variables. Il a estimé que la réflexion sur l'aménagement rural était particulièrement

avancée en France, en Suisse, en Autriche, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Les préoccupations environnementales sont prises en compte de façon très inégale selon la nature du département ministériel chargé du développement rural. A l'exception de la Norvège, il n'existe aucune tentative de chiffrage du coût global du développement rural pour la collectivité. Il a enfin estimé que la politique rurale mettait en jeu plusieurs ministères et services administratifs, à l'échelon central et au niveau local, ainsi que le secteur privé. A cet égard, les relations entre ces institutions doivent être considérées comme complémentaires plutôt que comme une hiérarchie de pouvoirs.

Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi, la mission a auditionné **M. Antoine Waechter**, président de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire du Parlement européen, qui a tout d'abord rappelé que la situation de l'espace rural dans les différents États de la Communauté était très variable et que l'on pouvait, globalement, opposer le Nord au Sud. Dans les Etats du Sud, la population active agricole est plus importante, les contraintes naturelles plus fortes et la trame urbaine moins serrée.

**M. Antoine Waechter** a souligné que, quels que soient les objectifs que l'on assigne à la politique rurale, il fallait considérer l'espace rural comme l'un des éléments essentiels du patrimoine de la France et de l'Europe. Il a noté que les tendances actuelles de la répartition des activités dans l'espace conduisaient à une concentration excessive dans les centres urbains qui entraîne des phénomènes de domination de l'urbain sur le rural, et la perte d'identité et de vitalité endogène d'une part majoritaire du territoire.

**M. Antoine Waechter** a, par ailleurs, estimé que l'espace rural était avant tout un espace agricole. L'agriculture, par la fourniture de matières premières alimentaires ou non et par son rôle dans l'affirmation de

l'identité des espaces ruraux, reste une activité essentielle, même si elle ne suffit plus.

A cet égard, la politique agricole commune, dont les fonds représentent moins de 1 % du produit intérieur brut européen, a consisté à soutenir les exploitants les plus performants des régions les plus prospères. **M. Antoine Waechter** a estimé que l'économie agricole, avec ses cours soutenus, était l'une des plus "manipulées" qui soit et qu'un libéralisme "pur" y était inapplicable sauf à voir disparaître les exploitations soumises aux contraintes les plus fortes. Sur ce point, il a présenté les propositions des "Verts" consistant à jouer à la fois sur les volumes de production et les prix. Dans une perspective d'aménagement du territoire, et de répartition plus harmonieuse des volumes à produire, la production pourrait être contractualisée, chaque exploitant se voyant accorder un volume à produire. Les prix, d'autre part, devraient être modulés selon le poids des contraintes naturelles locales : le prix accru versé au producteur exploitant dans des conditions difficiles devrait compenser le surcoût résultant de facteurs naturels, impossibles à harmoniser.

La valorisation de la production de qualité, notamment le développement d'une politique de labels en tant que producteur, doit être recherchée. La France, sur ce point, est bien placée alors que les consommateurs de produits de qualité se recrutent surtout en Europe du Nord.

**M. Antoine Waechter** a souligné que cette politique de qualité impliquait que les consommateurs acceptent de payer plus cher les produits d'une qualité supérieure.

**M. Antoine Waechter** a, d'autre part, estimé qu'en France la fiscalité du foncier non bâti et la taxe professionnelle devaient être réformées ; s'agissant du foncier, une assiette plus conforme au revenu réel et le développement, dans le cadre départemental, d'une

solidarité accrue entre le rural et l'urbain devraient être recherchés.

**M. Antoine Waechter a**, par ailleurs, souhaité que puisse être mise en place une filière bois. Il a estimé qu'un zonage généralisé des terres devrait être entrepris afin de déterminer quelles terres doivent être maintenues dans la production agricole et quelles terres reboisées. Une politique cohérente de reforestation doit être entreprise : toutes les terres ne pourront continuer à être affectées à la production agricole.

Il a ensuite présenté quelques-uns des axes d'une politique cohérente de développement rural : une meilleure insertion du tourisme dans la production locale ; l'amélioration de l'habitat rural ; l'aide à l'artisanat, au commerce et aux petites et moyennes entreprises ; le soutien aux réseaux de petites villes. Il a estimé que le développement actuel des télécommunications permettait un redéploiement des activités, notamment tertiaires, qui pourraient être sensibles à la qualité de vie de l'espace rural.

Il a jugé que le développement d'un tourisme calqué sur le mode de vie urbain avait montré ses limites, notamment dans les zones littorales, et qu'il convenait aujourd'hui de promouvoir un tourisme "léger", plus authentique, autour de l'agro-tourisme et des gîtes ruraux.

Concernant les services publics, il a relevé les difficultés éprouvées par l'espace rural à gérer ses déchets. Il a souligné que la dispersion de l'habitat, notamment des nouvelles implantations, entraînait un surcoût d'entretien des réseaux : une politique de regroupement de ces nouvelles implantations doit être encouragée.

En conclusion, il a indiqué que les critères qualitatifs habituellement retenus n'étaient pas nécessairement les plus appropriés pour mesurer l'apport de l'espace rural à la collectivité.

**A M. Jean Huchon** qui l'interrogeait sur l'image de marque du monde rural et sur l'exode des cerveaux qu'il

connaissait, **M. Antoine Waechter** a indiqué que l'espace rural pouvait présenter de l'attrait et que certaines catégories de population, bien formées, commençaient à s'y réinstaller. Concernant l'économie agricole, il a répondu à **MM. André Egu et Hubert Haenel** que les critères aujourd'hui retenus ne rendaient pas compte des coûts pour la collectivité de certaines décisions individuelles. Il a convenu que les contraintes sanitaires communautaires, notamment relatives aux anabolisants, devaient être respectées par tous les Etats.

Il a enfin estimé que l'augmentation du prix payé par le consommateur pour une alimentation de qualité permettrait de réduire les transferts financiers effectués au profit des agriculteurs, par voie d'impôts.