

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1992-1993

Service des Commissions

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires économiques	
• <i>Nomination de rapporteur</i>	3829
• <i>Europe - Commerce - Procédures décisionnelles des instruments communautaires de défense commerciale - Proposition de Règlement du conseil (n° E-3) (Résolution n° 300)</i>	
- Examen des amendements	3830
• <i>Code de la consommation (partie législative) (Pjl n° 273)</i>	
- Examen des amendements	3831
 Affaires étrangères	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	3839
• <i>Audition de M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères</i>	3833
• <i>Audition de M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense</i>	3839
 Affaires sociales	
• <i>Nomination de rapporteur</i>	3845
• <i>Audition de M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle</i>	3845
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1993</i>	
- Demande de saisine pour avis	3845

	Pages
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil d'administration de l'hôpital national de Saint-Maurice</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat	3845
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil d'administration du centre hospitalier national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat	3845

Finances

• <i>Fiscalité locale - Révision générale des bases des impôts directs locaux</i>	
- Communication de M. Paul Girod	3853
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil d'administration du centre national d'art et de culture Georges Pompidou</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat	3857
• <i>Groupe de travail - Concours de l'Etat aux collectivités locales</i>	
- Création	3857
• <i>Groupe de travail - Problèmes financiers de la presse et de l'audiovisuel</i>	
- Création	3859
• <i>Economie - Situation de l'économie française et ses perspectives</i>	
- Audition des principaux instituts de prévision	3858
• <i>Transports</i>	
- Audition de M. Bernard Attali, président-directeur général de la compagnie nationale Air France	3863
• <i>Privatisation (Pjl n° 319)</i>	
- Audition de M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie	3867

Lois

• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	3873
• <i>Justice - Réforme de la procédure pénale (Ppl n° 211)</i>	
- Examen du rapport	3874
• <i>Constitution - Révision de la Constitution : titres VII, VIII, IX et X (Pjl n° 231)</i>	
- Examen des amendements	3884

Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain

• <i>Audition de M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, président du comité des finances locales.....</i>	3899
• <i>Audition de M. Michel Thénault, directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.....</i>	3903
• <i>Bureau de la mission</i>	
- Election d'un vice-président.....	3903

Programme de travail des commissions, missions et délégations pour la semaine du 1er au 4 juin 1993.....	3907
---	-------------

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Jeudi 27 mai 1993 - Présidence de M. Henri Revol, vice-président.- A titre liminaire, **M. Georges Gruillot** a tenu à regretter que la commission se réunisse souvent des jours autres que le mercredi, sans tenir compte des engagements que les sénateurs sont tenus d'honorer au titre de leurs responsabilités locales. Il a souhaité que le Bureau de la commission soit saisi officiellement de sa réclamation, appuyé en cela par MM. Désiré Debavelaere, Jacques de Menou et Bernard Hugo.

M. Henri Revol, président, a indiqué qu'il ferait part au président de la commission des observations formulées par les intervenants. Il a toutefois précisé que les réunions de la commission qui avaient pour objet l'examen d'amendements, étaient fonction de l'ordre du jour du Sénat, fixé par la Conférence des présidents et que l'audition des ministres n'était pas possible le mercredi matin.

Après les interventions de **M. Henri de Raincourt**, la commission a nommé **M. Jean-Paul Emin** comme **rapporteur** sur la **proposition de résolution n° 306** (1992-1993) présentée par M. Jacques Genton sur la **proposition de règlement (CEE) du Conseil** modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les **missions des Fonds à finalité structurelle**, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la **Banque européenne d'investissement** et des autres instruments financiers existants et sur la **proposition de règlement (CEE) du Conseil** modifiant le règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la **coordination entre les interventions des différents fonds structurels**, d'une

part, et entre celles-ci et celles de la **Banque européenne d'investissement** et des autres instruments financiers existants, d'autre part, (n° E-71).

M. François Blaizot a alors souligné l'importance de ce dossier et a souhaité que des améliorations soient apportées à l'organisation des fonds structurels, de façon à ce qu'ils soient plus facilement maîtrisables par les collectivités territoriales.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des amendements à la résolution n° 300 (1992-1993) sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil** relative à l'harmonisation et à la rationalisation des procédures décisionnelles des **instruments communautaires de défense commerciale**, et portant modification des règlements du Conseil applicables en la matière (n° E-3) (rapport n° 281 et rapport supplémentaire n° 301 de **M. François Blaizot**).

M. François Blaizot, rapporteur, a relevé que les amendements n°s 1 et 2, présentés par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté, reprenaient ceux qui avaient déjà été examinés et repoussés par la commission des affaires économiques et du plan, au cours de sa réunion du mercredi 12 mai 1993.

Il a précisé que l'amendement n° 1 s'inspirait des considérants figurant dans la proposition de résolution n° 205 (1992-1993) de M. Michel Poniowski et correspondait à la logique de l'amendement n° 2 qui consiste à repousser la proposition de la Commission européenne, sans y substituer d'autre dispositif.

Cette stratégie étant contradictoire avec celle de la commission des affaires économiques et du plan, qui a élaboré un dispositif constructif destiné à se substituer à la proposition de la Commission européenne, la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 1 et 2.

Elle a, par ailleurs, donné mandat à **M. François Blaizot, rapporteur**, pour exprimer, en son nom, un avis sur

tout autre amendement qui pourrait être ultérieurement déposé.

M. Henri Revol, président, a enfin vivement remercié le rapporteur pour la qualité de son travail.

Vendredi 28 mai 1993 - Présidence de M. Robert Laucournet, vice-président.- La commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 273 (1992-1993) relatif au **code de la consommation** (partie législative).

A l'article 1er, elle a adopté deux amendements et a rectifié son amendement n° 29, ces différents amendements portant sur les dispositions annexées à cet article, qui constitue la partie législative du code de la consommation.

En outre, à l'article L.214-3 du code de la consommation, la commission a adopté un amendement rectifiant une erreur de visa.

A l'article L.216-9, elle a rectifié son amendement n° 29 en supprimant la référence à l'article 32 de la loi de finances de 1903, en raison de l'abrogation postérieure de cet article.

A l'article L.216-9, elle a adopté une modification ayant pour objet de réparer une omission du projet de code.

La commission a ensuite adopté l'article 1er du projet de loi, ainsi modifié

A l'article 4 portant abrogation des dispositions codifiées, la commission a suivi **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, en adoptant un amendement de coordination avec les amendements n° 15 et 16 qu'elle avait retenus, lors du premier examen du texte. Puis, elle a adopté cet article ainsi modifié.

Enfin, à l'article 5, elle a adopté un amendement, par une nouvelle rédaction, la seule disposition du texte relative à la publicité comparative qui n'a pas été intégrée

dans le code de la consommation et qui, de ce fait, devenait incompréhensible. Elle a alors adopté l'article 5 ainsi amendé.

La commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 26 mai 1993 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. La commission a procédé à l'audition de **M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.**

Le ministre a tout d'abord présenté les éléments principaux du programme d'action commun, signé le 22 mai à Washington par les ministres des affaires étrangères américain, britannique, français, russe et espagnol. **M. Alain Juppé** a souhaité corriger les commentaires négatifs suscités ici et là par le contenu de ce plan et concernant trois points essentiels.

Le ministre a en premier lieu indiqué que le plan Vance-Owen n'était en aucun cas enterré, le programme d'action commun y faisant une référence précise à quatre reprises, spécifiant le soutien apporté à ce plan par les signataires et la perspective de sa mise en oeuvre par étapes.

M. Alain Juppé a ensuite contesté les affirmations selon lesquelles le programme d'action commun entérinerait le fait accompli des conquêtes territoriales serbes : le retrait des troupes serbes des territoires occupés par la force était exigé par ce programme.

Enfin, le ministre des affaires étrangères a réfuté les assertions selon lesquelles les musulmans de Bosnie étaient abandonnés : l'action humanitaire était maintenue et l'idée française de création de zones de sécurité était réaffirmée.

Ainsi, a précisé le ministre des affaires étrangères, ce plan affermissait et clarifiait les positions de la communauté internationale.

Le ministre a ajouté que le Conseil de sécurité avait désormais à parachever ce dispositif : la création du tribunal international pour juger les crimes de guerre venait d'être adoptée par le Conseil de sécurité. Une autre résolution devait être votée concernant la fermeture des frontières entre la Bosnie et la Croatie d'une part, la Bosnie et la Serbie d'autre part. Dans ce contexte, la pression diplomatique à l'égard de la République de Serbie-Montenegro devait continuer de s'exercer. Une troisième résolution devait enfin préciser le mandat et les moyens de la FORPRONU ; celle-ci devrait, selon la France, être en mesure de dissuader l'agresseur, d'assurer le respect du cessez-le-feu et être dotée de moyens de riposte.

Sur le plan des moyens militaires, **M. Alain Juppé** a estimé que l'hypothèse de quatre à cinq milliers d'hommes supplémentaires pourrait permettre la protection des zones de sécurité. La France a déjà donné une forte contribution. La Russie s'est déclarée prête à envoyer des troupes en Bosnie. Les Américains pour leur part ont accepté le principe d'une protection aérienne de ces zones et envisagent leur participation à une présence internationale renforcée en Macédoine.

Le ministre a ensuite répondu aux interrogations de :

- **M. Xavier de Villepin, président**, sur les participants à la rencontre de Washington qui réunissait, a rappelé le ministre, les Etats-Unis, la Russie et les trois pays européens appartenant au Conseil de sécurité (la France et le Royaume-Uni à titre permanent et l'Espagne actuellement) ;

- **M. Michel d'Aillières**, sur les jugements très sévères portés, à l'occasion de la dernière session de l'Assemblée de l'Atlantique Nord, sur le programme commun d'action élaboré à Washington et qui appelaient, ce dont a convenu le ministre, une mise au point extrêmement précise ;

- **M. Louis Jung**, sur la solidarité avec la Bosnie manifestée par de nombreux pays membres de l'organisation de la conférence islamique, **M. Alain Juppé** préci-

sant que leur principale revendication portait sur la levée de l'embargo sur les armes à destination de la Bosnie mais qu'une telle décision impliquerait nécessairement la cessation immédiate de l'aide humanitaire, l'intensification des combats de la part des Serbes et des Croates contre les musulmans et, selon toute vraisemblance, une internationalisation du conflit ;

- **M. Jacques Habert**, sur les réactions des pays non alignés à l'égard du programme établi à Washington, le ministre précisant que les membres non alignés du Conseil de sécurité étaient en train de se rallier aux propositions du programme d'action ;

- **M. Xavier de Villepin, président**, sur l'éventualité d'envoi de troupes américaines en Macédoine, en application du programme commun d'action, **M. Alain Juppé** estimant qu'une telle présence constituerait un élément particulièrement positif ;

- **M. Philippe de Gaulle**, sur les effectifs actuellement présents sur le territoire bosniaque : environ 9.000 hommes dont près de 3.000 Français ; 2.000 soldats français se trouvent également en Croatie ;

- et **M. Michel Caldaguès**, sur l'impossibilité, pour la France, d'augmenter encore son contingent présent dans l'ex-Yougoslavie, le ministre rappelant que la France était le premier contributeur aux actions de maintien de la paix des Nations Unies et que leur coût budgétaire était extrêmement élevé.

M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères, a ensuite abordé les négociations du GATT. Il a précisé le contenu du memorandum remis sur ce point par la France à ses partenaires. La France est ouverte au libre-échange et par conséquent à un accès plus libre aux différents marchés. Cette liberté doit cependant être contrôlée et maîtrisée. Il convient d'affirmer une identité européenne dans ce domaine et des exceptions doivent être obtenues en particulier dans le secteur de l'audiovisuel. Enfin, la paix commerciale est indissociable du démantèlement des instruments de protection dont disposent les Etats-Unis, faute

de quoi l'Europe devrait se doter d'instruments comparables. Quant au volet agricole, il était inacceptable et ne pouvait être accepté en l'état par la France.

Nos partenaires, a précisé **M. Alain Juppé**, n'ont pas réagi négativement au document français. Pour autant, la volonté des Etats-Unis d'aboutir à un succès sur ce dossier avant le prochain sommet des sept Etats les plus industrialisés, en juillet prochain à Tokyo, les conduit à refuser toute réouverture du volet agricole du GATT. La France a considéré qu'un tel refus risquerait d'entraver toute progression des négociations. Dans le cadre de la réunion des ministres de la Communauté à Copenhague, la France a fait part des demandes qu'elle souhaitait voir prendre en compte : l'augmentation des indemnités liées à la mise en jachère des terres ; le calcul, pays par pays, de la superficie de base pour la mise en oeuvre de l'accord oléagineux ; une clause de rendez-vous dans cinq ans pour l'utilisation industrielle ; et la limitation des compensations aux pays tiers. La Commission des Communautés, a précisé le ministre, a compris la nécessité d'une ouverture aux demandes françaises qui pourrait entraîner un assouplissement de notre position sur l'accord relatif aux oléagineux.

Le ministre a ensuite répondu aux interrogations de :

- **M. Michel Poniowski**, sur la possibilité pour l'Europe de se doter d'un arsenal de rétorsion face aux mesures protectionnistes américaines et sur l'urgence qu'il y aurait à conclure les négociations du GATT alors que le temps pourrait permettre de résoudre les problèmes actuellement posés ;

- **M. Marc Lauriol**, sur la situation alarmante au regard de la préférence communautaire et sur le risque de voir entériner les déséquilibres actuels à travers un accord au sein du GATT ;

- **M. Philippe de Gaulle** sur l'attitude de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne dans les négociations actuelles ;

- et de **M. André Rouvière**, sur un veto éventuel de la France et sur la possibilité qu'un accord soit conclu au GATT contre son gré.

Répondant aux commissaires, **M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères**, a rappelé que la France s'efforçait de convaincre la Commission et ses partenaires européens de la nécessité pour la Communauté d'adopter des mesures de rétorsion si les Etats-Unis ne renonçaient pas à leur arsenal protectionniste ainsi que de la possibilité de réagir au dumping social et au dumping écologique pratiqués par de nombreux pays. Le ministre a rappelé qu'aucune mesure de protection n'était possible sur un plan strictement national et qu'un accord au sein du GATT supposait l'unanimité des Etats membres. Si ses intérêts essentiels étaient mis en cause, la France ne céderait pas. Une pression internationale extrêmement forte s'exerçait pour voir les négociations aboutir rapidement. Répondant enfin au président Xavier de Villepin sur les conséquences potentielles sur l'économie internationale d'un accord au GATT, le ministre a rappelé que la France était fermement attachée à la libéralisation des échanges mais estimait qu'il ne fallait pas tomber dans une idéologie du libre-échange.

Le ministre a enfin abordé l'incidence du projet de loi de finances rectificative sur le budget du ministère des affaires étrangères. Une première régulation intervenue en février 1993 avait abouti à une annulation de 218 millions de francs et un gel de 628 millions de francs, soit 15 % des dotations de fonctionnement et d'investissement du ministère. Après une deuxième régulation et dans le cadre des négociations du projet de loi de finances rectificative, ces annulations ont pu être réduites à un total de 679 millions de francs au lieu des 846 millions de francs demandés. Les moyens de fonctionnement du ministère ne seront que modérément affectés -sur la base de 12 millions de francs au lieu des 107 millions de francs redoutés- ; l'amputation des crédits d'intervention de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et tech-

niques, bien qu'importante, avait été limitée ; les règles retenues pour la programmation de ces crédits d'intervention permettaient à la direction générale de ne pas mettre en cause les engagements pris avec nos partenaires étrangers.

Le ministre a évoqué en conclusion les perspectives budgétaires difficiles qui concerneraient son ministère pour l'an prochain.

M. Alain Juppé a ensuite répondu aux interrogations de :

- **M. Xavier de Villepin, président**, sur les postes du budget du ministère des affaires étrangères qui seraient touchés par les annulations de crédits figurant dans le collectif budgétaire, le ministre indiquant que les économies porteront sur les crédits d'intervention, étant précisé que, selon la programmation retenue, aucun engagement n'avait été pris sur les crédits en question ;

- **M. Michel d'Aillières**, sur la nature de la participation du ministère des Affaires étrangères au financement des opérations extérieures de maintien de la paix -le ministre précisant qu'il s'agissait de contributions obligatoires aux Nations Unies- et sur les conséquences des économies décidées sur l'évolution des représentations françaises à l'étranger ; **M. Alain Juppé** a à cet égard indiqué qu'il avait engagé une réflexion approfondie sur l'adaptation de notre réseau diplomatique et consulaire ; il est également convenu avec le président Xavier de Villepin que la présence extérieure de la France devait être appréciée globalement et que des synergies étaient assurément possibles entre le ministère des Affaires étrangères et les représentations à l'étranger d'autres départements ministériels ;

- **M. Philippe de Gaulle**, sur la tutelle exercée sur l'Agence de l'enseignement français à l'étranger, le ministre indiquant qu'il attendait pour la fin juin les conclusions de la mission confiée à l'ambassadeur Contenay sur l'enseignement français à l'étranger ;

- **Mme Paulette Brisepierre**, sur l'avenir des établissements français en Allemagne -M. Alain Juppé rappelant que ce dispositif dépendait du ministère de l'éducation nationale mais qu'il serait vigilant sur son maintien, et sur les conséquences du collectif budgétaire sur le montant des bourses accordées par le Gouvernement français, qui ne comporterait ni augmentation ni amputation ;

- **M. Jacques Habert**, sur les conséquences dommageables liées à la création en 1990 de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et sur l'impossibilité à ses yeux de faire porter sur notre réseau d'enseignement scolaire les économies consécutives au collectif budgétaire ; le ministre a précisé que la mission présidée par l'ambassadeur Contenay consulterait naturellement les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

La commission a ensuite procédé, sous réserve de l'adoption de ces textes par l'Assemblée nationale et de leur transmission, à la **nomination de rapporteurs** sur des projets de loi en cours d'examen par l'Assemblée nationale. Elle a désigné :

- **M. Jacques Golliet** sur le **projet de loi n° 120** (A.N., 10e législature) relatif à la **conduite des inspections** menées en vertu de l'article 14 du **Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe** et du protocole sur l'inspection annexé à ce traité ;

- **M. Louis Jung** sur le **projet de loi n° 212** (A.N., 10e législature) autorisant l'approbation d'un protocole additionnel à la convention relative à la **protection du Rhin** contre la **pollution par les chlorures** signée à Bonn le 3 décembre 1976 (ensemble quatre annexes).

Jeudi 27 mai 1992 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président. La commission a entendu **M. François Léotard**, ministre d'Etat, ministre de la défense, qui lui a présenté les **mesures de restructuration** qui **interviendront pendant l'année 1994.**

Le ministre d'Etat a d'abord fait valoir que les restructurations des armées s'inscrivaient dans une réflexion d'ensemble sur l'évolution de la défense. Il a ainsi rappelé que les forces armées étaient encore organisées, pour une bonne part, en fonction des menaces à l'Est. Il a précisé que l'évolution en cours devait tenir compte de quatre contraintes lourdes : le bouleversement géostratégique intervenu au cours des dernières années ; la décision prise en juillet 1990 de réduire la durée du service militaire à dix mois ; le retrait progressif des forces françaises d'Allemagne ; et l'apparition d'une récession économique marquée par une baisse du produit intérieur brut.

M. François Léotard a souligné qu'en dépit de ces contraintes trois missions resteraient assignées aux armées : dissuader toute agression majeure ; participer à la sécurité de l'Europe ; pouvoir conduire des opérations hors d'Europe.

Après avoir rappelé que le contexte international était caractérisé par un mouvement général de réduction des crédits militaires, **M. François Léotard** a relevé que les autres grands pays occidentaux allaient en ce domaine plus loin que la France. Le ministre d'Etat a fait valoir que l'effort d'adaptation des armées se traduirait par une concentration des moyens et la mise en oeuvre effective des principes de mobilité, de flexibilité et d'interopérabilité, et devrait s'accompagner de la volonté de poursuivre l'édification d'une Europe de la défense avec, notamment, la montée en puissance de l'Eurocorps et l'organisation d'une Agence européenne de l'armement.

M. François Léotard a alors présenté les restructurations impliquées par les adaptations des forces armées. Après avoir souligné que les opérations décidées étaient nécessaires, le ministre d'Etat a indiqué qu'elles seraient réalisées au terme d'un délai de quinze mois. Ces opérations consisteront en une adaptation de l'outil de défense, une rationalisation des soutiens, un effort de productivité dans les établissements de la délégation générale pour

l'armement et l'adaptation de notre dispositif en Allemagne.

S'agissant de l'armée de terre, **M. François Léotard** a confirmé que ses effectifs seraient réduits à 225.000 hommes en 1997. Il a fait valoir que cette réduction serait accompagnée d'un renforcement des régiments maintenus. Il a ajouté que les organismes de soutien, de transmission et de formation seraient rationalisés.

En ce qui concerne la marine, le ministre d'Etat a annoncé la poursuite du regroupement des forces autour des ports de Brest et Toulon ainsi que la fermeture pour 1995 de la base sous-marine de Lorient. Il a en outre souligné qu'il venait de décider la réalisation du troisième SNLE (sous-marin nucléaire lanceur d'engins) de nouvelle génération : «le Vigilant».

L'armée de l'air verra le nombre de ses bases réduit et la formation de ses cadres regroupée dans deux pôles : Salon-de-Provence et Rochefort-sur-mer.

M. François Léotard a par ailleurs précisé que trois hôpitaux du service de santé seraient fermés à Versailles, Rennes et Colmar -l'hôpital Larrey à Versailles reportant ses moyens sur l'hôpital Percy en cours de profonde modernisation-, qu'une base interarmées du service des essences serait créée à Chalon-sur Saône, et que la réduction des effectifs de la délégation générale pour l'armement serait poursuivie au sein de la direction des constructions navales.

Le ministre d'Etat a ensuite présenté les mesures d'accompagnement de ces opérations. Il a souligné qu'aucun licenciement ne toucherait les personnels civils.

Enfin, **M. François Léotard** a indiqué qu'il avait veillé à ce que les restructurations affectent le moins possible les équilibres de l'aménagement du territoire. Il a noté que les moyens de plusieurs organismes pourraient être mobilisés pour faire face aux difficultés locales : les interventions de la délégation aux restructurations, les subventions du FRED (fonds pour les restructurations de

la défense), les fonds de la Communauté européenne ... Le ministre a cependant rappelé que le concours du ministère de la défense à la reconversion des zones touchées par les restructurations ne pourrait pas se traduire, le plus souvent, par une compensation en matière de présence militaire.

Le ministre d'Etat a ensuite répondu aux questions des commissaires.

- Aux questions de **M. Jacques Genton** sur le budget militaire, le ministre d'Etat a apporté les précisions suivantes : le financement des opérations extérieures fait actuellement l'objet d'une réflexion gouvernementale examinant toutes les hypothèses envisageables, telles que la prise en charge de ces dépenses par le budget des charges communes ou la création d'un chapitre budgétaire prévisionnel. Evoquant le prochain lancement d'un emprunt de 40 milliards de francs, **M. François Léotard** a indiqué qu'il espérait l'affectation d'une partie de ces ressources à des actions d'investissement relevant du ministère de la défense. En ce qui concerne le collectif budgétaire, le ministre d'Etat a précisé que les annulations de crédits décidées par le nouveau Gouvernement (3,5 milliards de francs) seraient entièrement compensées par le dégel des reports de crédits antérieurs. Il a enfin indiqué à **M. Jacques Genton** qu'il souhaitait vivement que le projet de budget du ministère de la défense pour 1994 soit établi sur la base de la loi de finances initiale pour 1993.

- A **M. Serge Vinçon** qui s'interrogeait sur la nécessité d'annoncer de nouvelles mesures de restructuration avant la rédaction du livre blanc sur la défense et l'élaboration de la prochaine loi de programmation militaire, **M. François Léotard** a répondu que ces trois étapes de l'action gouvernementale étaient cohérentes entre elles et que les restructurations annoncées pour 1994 étaient à ses yeux tout à fait nécessaires.

- Avec **M. Philippe de Gaulle**, le ministre d'Etat a d'abord évoqué le retrait des forces françaises d'Allemagne, en soulignant la montée en puissance progressive

de l'Eurocorps. Il a rappelé que près de 70.000 soldats français servaient aujourd'hui hors métropole et que la France avait atteint la limite de ses capacités dans le domaine des opérations extérieures. Il a également souligné avec **M. Philippe de Gaulle** la nécessité de maintenir la valeur des productions industrielles françaises et la qualité du recrutement des grands concours militaires. Il a enfin rappelé qu'il convenait de suivre avec une grande vigilance l'évolution des menaces dans le monde.

- **M. François Léotard** a ensuite indiqué à **M. Michel d'Aillières** que les restructurations annoncées pour 1994 avaient fait l'objet de modifications par rapport aux projets initiaux et qu'elles étaient sans lien avec le plan Armées 2000. Il a réaffirmé qu'il n'y aurait pas de mesures de dégageant des cadres. Il a enfin évoqué les économies significatives attendues des mesures de restructuration, tout en précisant qu'il ne s'agissait pas là du principal objectif poursuivi par ces mesures d'organisation.

- **A M. Jean Garcia** qui l'interrogeait sur la possibilité d'effectuer d'autres économies au titre du budget de la défense, le ministre d'Etat a souligné combien les armées étaient économes des deniers publics.

- Au **président Xavier de Villepin** qui l'interrogeait sur les crédits de la gendarmerie, **M. François Léotard** a rappelé que les services publics en zones rurales seraient préservés conformément à l'engagement du Premier ministre et qu'il veillerait au maintien du budget de la gendarmerie.

Le **président Xavier de Villepin** a alors exprimé sa conviction que les crédits d'investissements militaires devaient être préservés et que le budget de la défense ne saurait être réduit en-deçà d'un seuil qui compromettrait la capacité de la France à faire face à des risques nouveaux.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 25 mai 1993 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. La commission a tout d'abord décidé, dans l'hypothèse de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission, de demander le **renvoi pour avis du projet de loi de finances rectificative pour 1993** et de confier à son président le soin de rapporter en son nom.

Puis la commission a désigné **Mme Marie-Claude Beaudeau** comme **représentant du Sénat** au sein du **Conseil d'administration de l'hôpital national de Saint Maurice** et **M. François Delga** comme **représentant du Sénat** au sein du **Conseil d'administration du centre hospitalier national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts**.

La commission a ensuite entendu **M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**.

M. Michel Giraud a tout d'abord justifié les nouvelles mesures en faveur de l'emploi présentées par le Premier ministre, en prélude à la discussion du projet de loi de finances rectificative à l'Assemblée nationale, par la forte dégradation de l'emploi nécessitant une accélération du processus d'assainissement des finances publiques et de relance de l'activité économique. A cette fin, un "emprunt relais" de 40 milliards de francs sera lancé, dont les titres pourront être placés dans un plan d'épargne en actions (PEA) et seront convertibles en actions d'entreprises privatisées. Deux avantages y seront attachés : le bénéfice des exonérations réservées aux PEA et une priorité de souscription des titres des entreprises lors de leur privatisation.

Sur les 40 milliards, 17 sont déjà inscrits dans la loi de finances pour 1993, 8 seront affectés à des dotations en capital, 8 autres à la signature de contrats de plan et 10, pour l'instant non affectés, seront consacrés à des aides directes à l'emploi. 26 milliards viendront donc s'ajouter aux 20 milliards du collectif budgétaire.

Le ministre a ensuite rappelé les chiffres du chômage (3.078.000 demandeurs d'emploi en mars), appelés à augmenter en raison de la mise en oeuvre des plans sociaux annoncés il y a quatre ou six mois. Se situant dans une perspective à cinq ans, il a cité les trois volets de la loi sur l'emploi qui sera présentée à la session d'automne : incitations à la création d'emplois, définition d'une organisation du travail qui tienne compte d'une croissance faible n'entraînant pas de création naturelle d'emplois et relance de la formation.

L'allègement des charges des entreprises par le transfert sur le budget de l'Etat des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires, les mesures déjà inscrites dans le collectif budgétaire, notamment l'augmentation du nombre des contrats emploi-solidarité (CES), ainsi que les mesures complémentaires financées par l'emprunt anticipent donc, en raison de l'urgence, sur le plan quinquennal pour l'emploi.

Puis **M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**, a répondu aux questions de **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis** des crédits consacrés au travail et à l'emploi (loi de finances initiale).

Sur les perspectives de l'emploi à court terme : pour le ministre, en raison des plans sociaux arrivant à échéance, les chiffres du chômage continueront à augmenter pendant plusieurs mois au rythme de 40 à 45.000 par mois.

Sur le transfert des cotisations d'allocations familiales sur le budget de l'Etat : celui-ci portera, à terme, sur 150 milliards de francs de cotisations. En raison de l'importance de cette somme, le transfert devra être progressif, sans doute sur une période de dix ans ; 3.500.000 emplois

seront concernés par la mesure actuelle, ce qui correspond en année pleine à 9 ou 9,5 milliards de francs. Le ministre a précisé que le chiffre de 50.000 emplois attendus de cette mesure avait été évalué à partir d'études montrant qu'environ la moitié de l'allègement de charges se transformait en emplois nouveaux. Enfin, l'effet de seuil sera partiellement effacé par la demi-exonération des salaires compris entre 1,1 et 1,2 SMIC.

Sur les freins aux licenciements : pour le ministre, il ne s'agit pas d'interdire les licenciements, mais d'essayer de les éviter en recourant davantage au chômage partiel, qui sera encouragé par une augmentation de l'aide publique, et à la négociation "emploi/salaire" ; à cette fin, le Gouvernement prendra en charge la moitié de l'écart entre le salaire normal et le salaire versé après réduction du temps de travail en vue de préserver l'emploi. **M. Michel Giraud** a précisé, en réponse à une question de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, que le Gouvernement n'envisageait pas de revenir sur la législation relative aux licenciements économiques.

Sur l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) : pour le ministre, à côté d'un dispositif de formation des jeunes décentralisé et partenarial, le service public de l'emploi devrait être davantage déconcentré : la plus grande autonomie des directions régionales et des agences locales augmenterait l'efficacité du service public, encore insuffisante malgré les résultats positifs du contrat de progrès arrivant à son terme.

Sur le dispositif de traitement social du chômage : le ministre a annoncé une inflexion de cette politique en vue de réserver les contrats emploi-solidarité aux catégories les plus en difficulté ; parallèlement une nouvelle impulsion sera donnée aux dispositifs de retour à la vie active (contrats d'orientation, contrats de qualification, etc) qui seront en outre simplifiés.

Sur l'assurance chômage : le ministre a confirmé que, malgré des concours bancaires de 18 milliards de francs, l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le com-

merce (UNEDIC) serait en cessation de paiement au mois de juin. Pour l'éviter, le Gouvernement versera 3,9 milliards. Mais il entend que les partenaires sociaux, qui gèrent le régime, prennent les mesures qui s'imposent. A défaut, l'Etat devrait se substituer à eux afin d'éviter "l'implosion" du régime. Une troisième voie consisterait à négocier à trois, partenaires sociaux et Etat, afin de mettre en place un dispositif d'assainissement progressif du système.

Sur la création de comités d'entreprise européens : observant que l'exemple des délocalisations montrait la nécessité de fixer des règles à l'échelon européen, le ministre a annoncé qu'il se prononcerait en faveur de la directive européenne instituant ces nouvelles instances, lors du prochain conseil des ministres de la communauté.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Charles Metzinger, après avoir observé que les mesures proposées n'innovaient guère, s'est interrogé sur les causes du chômage qui frappe tous les pays industriels, évoquant tour à tour le "dumping social", le libéralisme et la modernisation trop rapide. Il s'est en outre inquiété de l'incapacité de la France à créer des emplois et a suggéré de concevoir des rythmes de travail différents, faisant place au temps de vivre. Enfin, il a interrogé le ministre sur l'évolution de l'obligation d'emploi des handicapés.

M. Paul Blanc, après avoir félicité le ministre de son action en faveur des équipes de préparation et de suivi des reclassements professionnels, a suggéré que les ateliers protégés, confrontés à des contraintes de rendement difficilement supportables, reçoivent une aide de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH).

Mme Michelle Demessine s'est déclarée sceptique quant à l'effet de l'allègement des cotisations familiales sur les créations d'emplois, mesure qui risquait en outre de favoriser une baisse globale du pouvoir d'achat des salariés. Elle s'est également inquiétée de l'augmentation incontrôlée des licenciements, ainsi que des procédures

expéditives adoptées par certaines entreprises. Enfin, elle a interrogé le ministre sur l'indemnisation des travailleurs handicapés et sur la revalorisation des pensions de retraite.

M. Jean Madelain a demandé au ministre sa position sur le plan d'action communautaire de lutte contre le chômage. **M. Franck Sérusclat** s'est inquiété des délocalisations à l'étranger et de l'effet d'exclusion des modernisations. Il a en outre averti que les allègements de charges pourraient ne pas induire d'embauche, faute d'emplois à pourvoir.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard, après avoir observé qu'il n'y avait pas de fatalité du chômage à condition de réorganiser les périodes de la vie, a exprimé sa crainte de voir les allègements de charges consacrés à des investissements au détriment de l'emploi. Elle s'est également déclarée opposée à un élargissement des CES aux entreprises et a invité à une réforme structurelle de l'ANPE, organisme créé dans un contexte économique très différent de celui d'aujourd'hui. Enfin, elle s'est inquiétée du chômage des cadres.

En réponse aux différents commissaires, **M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**, a apporté les précisions suivantes :

Il a admis que la France, à croissance identique, créait moins d'emplois que ses partenaires, peut-être par manque d'anticipation sociale ou par recherche excessive de gains de productivité de rattrapage. Aussi, faute de croissance il convient d'utiliser des palliatifs et à ce titre, il n'est pas question de supprimer les mesures mises en place par le précédent Gouvernement. A propos de l'insertion des handicapés, il a constaté que la loi de 1987 était insuffisamment appliquée, et par surcroît avec retard. Concernant d'éventuelles aides aux ateliers protégés, il a fait observer que les fonds de l'AGEFIPH n'étaient pas inépuisables.

Le ministre s'est en outre prononcé pour un partenariat plus actif avec les entreprises et pour un arbitrage entre salaire et emploi. Il s'est également déclaré partisan d'une amélioration des conditions d'application des plans sociaux et d'un contrôle rigoureux de la gestion des fonds publics dans le cadre de la politique de l'emploi.

Le ministre a souhaité que le plan d'action communautaire contre le chômage puisse être élaboré rapidement. A propos des délocalisations à l'étranger, dont on mesure encore mal l'ampleur, plutôt que de prendre de mauvaises mesures (protectionnisme, limitation des investissements à l'étranger...), il s'est prononcé pour une étude approfondie, qui pourrait être conduite dans le cadre du Bureau international du travail (BIT), et pour un renforcement des activités non délocalisables.

A propos de l'organisation du travail, il s'est déclaré favorable à l'intégration des périodes de formation dans le cours de la vie professionnelle et à une gestion des fins de carrière qui incluerait une activité de tutorat. Il s'est par ailleurs prononcé contre le recours aux CES dans le secteur marchand. Il a justifié le désengagement partiel de l'Etat du financement de l'UNEDIC par son intervention dans d'autres dispositifs, tels que le financement des pré-retraites. Enfin, il s'est déclaré préoccupé par le chômage des cadres et a suggéré que ceux-ci recourent davantage au travail à temps partiel.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, ayant rappelé l'erreur commise en 1975 avec le blocage des licenciements, qui avait conduit les entreprises à restreindre leurs embauches, **M. Michel Giraud** s'est déclaré opposé à toute mesure allant dans ce sens, y compris lorsqu'il s'agira d'entreprises publiques en difficulté.

Puis **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis** des crédits de la formation professionnelle (loi de finances initiale) a interrogé le ministre sur ses analyses et ses projets en ce domaine.

M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, s'est

déclaré partisan d'une décentralisation de la formation professionnelle, gérée en partenariat entre les collectivités territoriales, l'Etat, les acteurs économiques et consulaires et les partenaires sociaux. Il a rappelé qu'un groupe de travail étudiait actuellement cette question. Ainsi, des schémas régionaux des formations pourraient se substituer aux différents schémas actuels. Afin de promouvoir la filière de l'alternance, susceptible d'intervenir sans limitation de niveau, les entreprises bénéficieront d'un crédit d'impôt élargi. Les contrats de formation verront leurs charges allégées et bénéficieront d'une aide pouvant aller de 3.000 à 10.000 francs.

En ce qui concerne l'apprentissage, le crédit d'impôt sera augmenté et s'appliquera non plus seulement aux embauches supplémentaires, mais à tout nouvel apprenti engagé. Pour l'instant, les réformes récentes de l'apprentissage n'ont pas entraîné une augmentation du nombre des apprentis, sauf en Ile-de-France ; enfin, le ministre a fait part de l'objectif du Gouvernement de porter le nombre des contrats d'apprentissage de 200.000 à 400.000 en cinq ans.

M. Michel Giraud jugeant les dispositifs "Exo-jeunes" et "PAQUE" coûteux et peu efficaces, s'est prononcé pour leur remplacement progressif par des CES.

En réponse à **M. Paul Blanc**, qui s'inquiétait des difficultés des entreprises à trouver les personnes qualifiées dont elles ont besoin et suggérait de les laisser choisir leurs organismes de formation, le ministre s'est déclaré déterminé à accorder une plus grande liberté aux entreprises en matière de formation, mais sans que les pouvoirs publics renoncent à tout contrôle. A cette fin, des formules nouvelles devront être trouvées. En outre, le ministre a constaté que les organismes de formation étaient trop nombreux.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, ainsi que **MM. Franck Sérusclat et Charles Descours**, se sont inquiétés d'un projet de réglementation des associations

intermédiaires qui risquerait d'handicaper une formule d'insertion jugée efficace.

En réponse, **M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**, a déclaré ne pas envisager de nouvelle réglementation, mais a mis en garde contre la concurrence que pourraient faire ces associations au secteur marchand, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP). Selon lui, les emplois de service correspondent davantage à leur vocation et devraient être développés.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 25 mai 1993 - Présidence de M. Christian Poncet, président - La commission a entendu une **communication de M. Paul Girod sur les conséquences de la révision des bases des impôts directs locaux.**

M. Paul Girod a tout d'abord rappelé le déroulement de la procédure de révision suivie dans le cadre de la loi du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations cadastrales et a souligné que l'incorporation des résultats de la révision dans les rôles d'imposition était subordonnée à l'adoption d'une nouvelle loi.

Après avoir observé que les simulations du Gouvernement étaient effectuées, conformément à la loi, à produit fiscal constant pour chaque taxe locale, il a présenté les évolutions respectives des bases et des montants moyens de cotisation des contribuables pour chacune des quatre taxes directes locales.

Il a mis l'accent sur la baisse des cotisations moyennes des contribuables résidant dans des logements sociaux ainsi que sur la forte revalorisation de la valeur locative des terrains plantés en vigne.

Puis **M. Paul Girod** a souligné les transferts de charge entre les communes en fonction de leur strate démographique en soulignant que, du fait de l'incidence des parts départementale et régionale, le prélèvement fiscal tendait à augmenter en moyenne dans les communes de moins de 15.000 habitants.

S'agissant des effets sur les concours financiers de l'Etat, **M. Paul Girod** a remarqué, tout d'abord, que la révision entraînerait une diminution de 2,1 milliards de

francs sur deux ans du coût des dégrèvements et des dotations de compensation d'impôts locaux.

Concernant la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF), il a fait valoir que les attributions diminueraient en moyenne pour les communes de moins de 15.000 habitants et que le nombre de communes à la garantie d'évolution minimale serait fortement accru.

S'agissant du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), il a constaté que la révision des bases entraînerait globalement une diminution des attributions des communes de moins de 3.500 habitants mais qu'en revanche les villes de 100.000 à 200.000 habitants observaient de fortes augmentations de leur dotation.

M. Paul Girod a ensuite souligné les effets pervers de la création d'un groupe particulier d'évaluation pour les immeubles classés en habitation à loyer modéré (HLM), en mettant l'accent sur l'incidence de la prise en compte des impayés pour le calcul des valeurs locatives de ces logements, la disparition des notions liées aux éléments de confort, ainsi que les tensions provoquées par l'insuffisance des logements sociaux sur le niveau des loyers des logements dits "intermédiaires".

Il s'est interrogé sur les risques d'un fort accroissement des impôts locaux pour les contribuables résidant dans des logements non sociaux dans les communes où les logements sociaux représentent une part importante des logements disponibles.

Puis, **M. Paul Girod** a rappelé les diverses recommandations adoptées par le comité des finances locales concernant la nécessité, d'une part, d'un report de l'incorporation des résultats de la révision en 1995 et, d'autre part, d'une mise en oeuvre progressive de la réforme en trois ans.

Il a indiqué que le comité des finances locales avait souhaité, par ailleurs, des études complémentaires sur les conséquences, pour les communes, des montants retenus de valeur locative des logements HLM ; l'instauration,

comme en 1980, d'un coefficient spécial de revalorisation de la valeur locative des locaux industriels ; une application de la révision à coût constant pour le budget de l'Etat ; un assouplissement "prudent et limité" de la règle de liaison entre les taux ; une "marge de responsabilité" laissée aux collectivités locales pour l'application de la révision ; et enfin la conduite "coordonnée" de la réforme envisagée des concours financiers de l'Etat et de la mise en place de la révision.

M. Christian Poncelet, président, après avoir souligné l'intérêt de la communication de M. Paul Girod, s'est inquiété des réactions éventuelles des contribuables locaux face aux conséquences de la révision des bases.

M. Jean-Pierre Masseret a souhaité des simulations plus précises pour chaque département et s'est demandé si le délai de mise en oeuvre progressive sur trois ans serait suffisamment long et si l'idée d'une application souple de la révision au niveau local était compatible avec le principe d'égalité devant l'impôt.

M. Michel Sergent a estimé que, si la révision des bases avait des conséquences inattendues, elle reflétait cependant l'évolution réelle du marché locatif au cours de ces trente dernières années. Il a constaté que les revenus des locataires des logements sociaux étaient parfois relativement élevés. Il a estimé que le dossier de la révision était une forme de "bombe" qui ouvrirait vraisemblablement la voie à une réflexion sur la réforme de la fiscalité locale et, qu'en tout état de cause, le délai de mise en place de la révision devrait être étalé sur cinq à dix ans.

M. François Trucy, après avoir souligné le caractère "explosif" des conséquences de la révision, s'est interrogé sur les conséquences négatives de la notion de produit fiscal constant au regard de la justice fiscale et a estimé qu'une application de la révision dès 1994 était impossible.

M. René Ballayer, prenant l'exemple de la taxe professionnelle, a mis en garde contre les insuffisances des simulations uniquement réalisées à partir de moyennes.

Sur ce point, **M. Christian Poncelet, président**, a rappelé que l'idée d'une taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée avait été rejetée après le recours à des simulations précises et détaillées.

M. Auguste Cazalet a estimé que la révision irait à l'encontre de l'objectif de clarification de la fiscalité locale demandé par les contribuables.

M. Henri Collard s'est inquiété que la révision aille à l'encontre des préoccupations actuelles en matière d'aménagement du territoire et de revitalisation du monde rural.

M. Philippe Marini a estimé que les résultats politiques de la révision seraient "toujours insupportables" et s'est inquiété des risques de "recentralisation" et des bouleversements liés à une réforme trop rapide.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est prononcé en faveur de "l'ajournement" de la révision des bases en raison notamment des risques d'incompréhension des contribuables locaux et des effets pervers sur un marché immobilier déprimé. Il s'est interrogé sur la pérennité de la taxe professionnelle au regard des effets des délocalisations à l'extérieur de l'Europe. Il a souhaité que s'engage une réflexion plus globale sur la fiscalité locale et les modes de financement des collectivités locales.

M. Christian Poncelet, président, après avoir souligné qu'il était parfois plus aisé "d'établir un diagnostic que de prescrire une thérapeutique", a rappelé que le projet de loi sur la révision des bases avait fait l'objet en 1990 d'un accord partiel en commission mixte paritaire.

M. Paul Girod, après avoir rappelé l'important effort engagé par les services administratifs et les élus locaux durant les deux années de la révision, a souligné le risque de reconduire rapidement de nouvelles distorsions si la révision était mise en place sur cinq ou dix ans.

S'agissant de la réforme de la fiscalité locale, il a souligné les effets négatifs de la superposition des décisions fiscales des diverses catégories de collectivités territoriales et

il s'est interrogé sur la possibilité de restaurer des mécanismes de "centimes additionnels" sur les grands impôts d'Etat ainsi que sur le niveau pertinent de spécialisation des impôts au niveau local.

M. Christian Poncelet, président, a alors souligné le caractère excessivement concentré de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, a estimé que le maintien d'un territoire minimal de perception des taxes directes locales, fondé sur le découpage des paroisses d'Ancien Régime, ne pouvait être adapté à la réalité actuelle des "bassins de vie".

M. Paul Girod a rappelé que la commission des finances avait été favorable aux dispositions de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dans la mesure où elle favorisait une mutualisation de la taxe professionnelle au niveau intercommunal.

M. Christian Poncelet, président, a souligné que la commune ne devait pas être "déconnectée" de son environnement économique.

M. Philippe Marini a rappelé que l'esprit de la décentralisation était de permettre à chaque assemblée locale d'avoir sa politique fiscale ; il s'est, ensuite, interrogé sur les risques de diminution de l'autonomie communale en cas de transferts financiers plus importants de l'Etat, après avoir rappelé que les communes supportaient l'essentiel des "charges locales rigides".

Puis, sur proposition de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a décidé de constituer, en son sein, un **groupe de travail sur les concours de l'Etat aux collectivités locales**.

La commission a ensuite désigné **M. Camille Cabana** comme candidat pour représenter le Sénat au sein du **conseil d'orientation du centre national d'art et de culture Georges Pompidou**.

Enfin, la commission a décidé, à l'initiative de **M. Jean Cluzel**, de constituer, en son sein, **un groupe de travail sur les problèmes, notamment financiers, de la presse et de l'audiovisuel.**

Mercredi 26 mai 1993 Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'**audition des représentants de la direction de la prévision du ministère de l'économie et des principaux instituts de conjoncture, sur la situation de l'économie française en 1993 et ses perspectives pour 1994.**

M. Jean Philippe Gaudemet, représentant la direction de la prévision, a rappelé que les prévisions économiques avaient progressivement été revues à la baisse depuis l'été 1992, et continuaient de l'être pour certains instituts, après le dernier point conjoncturel du 13 mai dernier de l'INSEE faisant état d'une récession française au quatrième trimestre 1992 et au premier trimestre 1993.

S'agissant de l'environnement international, l'année 1993 devrait marquer, du point de vue de la France, un ralentissement. En Europe, la production industrielle pourrait diminuer, dans des proportions allant de 5 à 7 %. La demande des entreprises et des ménages devrait se contracter, alors que les politiques budgétaires devraient se caractériser par la consolidation des finances publiques. En Allemagne, la baisse de la production, longtemps sous-estimée, pourrait atteindre 1,5 %. Seul le Royaume-Uni sort progressivement de la récession mais ne pourra bénéficier d'un soutien de la demande européenne.

Quelques éléments rassurants peuvent toutefois être soulignés : le caractère cyclique, plus que structurel, de la récession allemande ; la reprise américaine, qui pourrait s'accompagner d'une appréciation du dollar et d'un regain de confiance des agents économiques ; la baisse des taux d'intérêt déjà largement amorcée.

Toutefois, deux risques ne doivent pas être négligés : un risque d'essoufflement de l'économie américaine et une inadéquation de la détente monétaire allemande qui pourrait dans un sens compromettre la détente des taux longs, ou dans l'autre peser sur l'activité économique.

S'agissant de la France, **M. Jean-Philippe Gaudemet** a rappelé que les prévisions révisées du Gouvernement faisaient état d'une diminution du produit intérieur brut marchand de 0,4 % en 1993 et d'un recul de 0,1 % du produit intérieur brut total, et ce compte tenu de la dégradation de la situation des finances publiques qui a pourtant un effet positif de un point sur la croissance pour les années 1992-1993.

En effet, les enquêtes réalisées auprès de l'industrie restent très négatives. La consommation de produits manufacturés a reculé au premier trimestre de 1,9 %, mouvement particulièrement sensible dans le secteur de l'automobile. Cette évolution pourrait se modérer, mais il est certain que l'épargne de précaution gardera un niveau élevé, largement expliqué par la progression du chômage. L'investissement ne pouvait être encouragé que par la baisse des taux d'intérêt, ainsi que par une amélioration de la situation outre-Atlantique, mais sa diminution ne pourrait, au mieux, que se ralentir.

S'agissant des exportations, après un fort ralentissement à la fin de l'année 1992, on peut espérer un effet positif de l'appréciation du dollar et du yen, de la reconstitution des marges bénéficiaires dans les pays ayant dévalué leur monnaie et d'une évolution favorable des coûts salariaux.

Dans ce contexte, la situation de l'emploi se dégraderait sensiblement.

A l'issue de cet exposé, les représentants des instituts de conjoncture ont fait part de leur propre appréciation de la situation de l'économie française en 1993.

M. Guy Longueville, pour l'Association française des économistes d'entreprises (AFEDE), a fait part

d'une prévision plus pessimiste, selon laquelle le produit intérieur brut marchand reculerait de 0,9 % en 1993, les pertes de marché à l'exportation s'accompagnant d'une évolution défavorable de la demande intérieure. L'épargne de précaution, notamment, devrait rester importante, du fait de l'accroissement du taux de chômage des adultes entre 25 et 50 ans, le plus souvent chefs de famille.

M. Hervé Passeron, pour le Bureau d'information et de prévisions économiques (BIPE), a avancé le même chiffre de recul du produit intérieur brut, en insistant sur la sensibilité de l'Allemagne à l'atonie européenne dans la demande de biens d'équipement, mais en laissant espérer une amélioration de la consommation liée à une politique de transfert vers les revenus les plus modestes.

M. Sanvi Avouyi-Dovi, pour la Caisse des dépôts et consignations, a avancé un chiffre plus optimiste, de 0 % pour l'évolution du produit intérieur brut marchand en 1993, lié à une analyse plus favorable de la contribution des stocks et de l'investissement productif.

M. Jean-Luc Biacabe, représentant le Centre d'observation économique (COE) de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, a également avancé une prévision de croissance nulle, tirant argument de la vigueur traditionnelle de la reprise aux Etats-Unis, de l'importance de la baisse des taux d'intérêt, de l'appréciation du dollar et du yen.

M. Philippe Sigogne, pour l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), a précisé que son organisation n'avait pas encore élaboré de prévisions révisées. Il a souligné que les mesures destinées à favoriser la relance pouvaient, en bridant la déflation des actifs, différer la reprise de l'économie. Il a ensuite insisté sur l'importance, au plan micro-économique, des débouchés potentiels des entreprises, s'opposant à la mise en valeur traditionnelle de la baisse des taux d'intérêt, faite au plan macro-économique par l'Etat.

M. Philippe Sigogne a estimé que compte tenu du décalage toujours observé entre la reconstitution de la hié-

rarchie normale des taux d'intérêt et la relance, le redémarrage de l'économie ne pourrait intervenir avant 1994.

M. Michel Didier, représentant du Centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (REXECODE), a rappelé que cet institut avait, depuis plusieurs mois déjà, prévu une croissance négative pour 1993. Il a insisté sur l'absence d'éléments de conjoncture positifs à court terme, sur le retournement récent de la situation des entreprises, sur l'effet du collectif budgétaire qui devrait, selon lui, être neutre en 1993 ou légèrement positif compte tenu des mesures complémentaires, la ponction opérée par l'augmentation de la contribution sociale généralisée pouvant être en partie compensée par une baisse du taux d'épargne.

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est instauré au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président, Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères, Jean Arthuis, rapporteur général, Bernard Barbier, Paul Girod, Henri Goetschy, René Ballayer et Emmanuel Hamel.**

S'agissant de la qualité des travaux des instituts de conjoncture, **M. Jean-Philippe Gaudemet** a précisé que les erreurs de prévision de 1993 avaient été, en moyenne, de l'ordre de 1,6 % sur le taux de croissance et largement inférieures à celles observées en 1975.

M. Sanvi Avouyi-Dovi a estimé que les éléments d'ordre psychologique ne pouvaient être intégrés dans les modèles économiques tels qu'ils étaient conçus actuellement.

S'agissant de l'environnement international, **M. Guy Longueville** a évalué le rythme tendanciel de la croissance américaine à 2 %, et non pas à 4 % comme aurait pu le laisser supposer le premier trimestre de 1993.

M. Michel Didier a insisté sur l'importance de la baisse des taux d'intérêt aux Etats-Unis, mais aussi sur

l'inquiétude américaine relative aux exportations vers l'Europe.

Concernant le problème des délocalisations industrielles, **MM. Sanvi Avouyi-Dovi et Jean-Luc Biacabe** sont convenus de l'absence de prise en compte du phénomène dans les modèles économiques, exception faite, le cas échéant, de la comptabilisation des investissements directs à l'étranger.

En ce qui concerne la construction économique européenne, **M. Philippe Sigogne** a souligné le rôle joué par la politique monétaire allemande vis-à-vis du franc, qui a été "tiré vers le haut" par le mark, phénomène qui s'expliquait par le contexte de réunification de l'Allemagne, mais a pu être inadapté à la situation de la France.

Il a estimé que les monnaies européennes étaient surévaluées par rapport au dollar, et que l'union monétaire pouvait se révéler prématurée en l'absence de consolidation économique.

M. Michel Didier s'est interrogé sur la parité du franc par rapport au mark, compte tenu du renversement des résultats économiques de la France et de l'Allemagne.

M. Jean-Philippe Gaudemet a insisté sur la difficulté, pour la France, à tirer avantage d'une dévaluation du fait de l'indexation des salaires sur les prix.

M. Guy Longueville a estimé que l'économie française subissait, après la guerre du Golfe et l'été 1992, une troisième phase de désillusions qui pouvait se révéler particulièrement inquiétante pour l'emploi.

S'agissant des perspectives pour 1994, **M. Michel Didier** a estimé que, compte tenu du niveau encore élevé des taux réels à long terme, l'hypothèse d'une dépression durable en Europe n'était pas à exclure, et qu'il fallait apprendre à traiter le problème de l'emploi en l'absence de croissance.

M. Philippe Sigogne a rappelé le décalage existant traditionnellement entre le rétablissement de la hiérarchie des taux, entre le court et le long terme, et la reprise

de l'économie, qui pourrait se situer vers l'été 1994. Il a insisté sur la nécessité d'aborder les problèmes de partage du travail, et a évoqué la possibilité de nouveaux gains de productivité aux Etats-Unis, susceptibles de générer une crise de la demande.

M. Jean-Luc Biacabe a avancé une prévision, plus optimiste, de reprise de la croissance au cours du second semestre 1993.

M. Patrick Chaussepied a estimé que le recul de l'emploi pourrait atteindre 0,9 % en 1993 et le taux de chômage 12,4 %. Il a souligné le rôle que pourrait jouer sur l'investissement la nécessité d'aller au-delà d'un simple maintien des capacités de production.

M. Guy Longueville a évalué à un taux situé entre 1 et 1,5 % la croissance en 1994, en insistant sur le retard de consommation en biens durables des ménages et sur l'incitation à "désépargner" amenée par la baisse des taux d'intérêt.

Il a souligné que le retour à la tendance de gains de productivité du travail observée depuis 1990 impliquerait un recul de l'emploi qui pourrait atteindre 1 % dans le secteur salarié non marchand.

Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Bernard Attali**, président directeur général de la compagnie nationale Air France, sur la situation du groupe.

M. Bernard Attali a tout d'abord présenté l'environnement international du transport aérien. Il a rappelé que les principales compagnies avaient perdu en deux ans des sommes supérieures aux bénéfices dégagés au cours des quinze années antérieures. Il a indiqué que la surcapacité avait entraîné une guerre tarifaire sans précédent et que l'offensive américaine avait été suivie par toutes les compagnies européennes. Il a rappelé que les principales compagnies mondiales enchaînaient, depuis deux ans, plan de rigueur sur plan de rigueur, et qu'Air France n'avait pas échappé à la crise.

Pour **M. Bernard Attali**, la situation du transport aérien est aggravée en France par l'évolution de la conjoncture nationale et il a noté à cet égard que le trafic du premier trimestre 1993 était en forte diminution par rapport à la période correspondante de l'année précédente.

Le président d'Air France a ensuite présenté les principales mesures de redressement mises en oeuvre depuis juin 1990. Il a souligné les efforts de rationalisation tous azimuts avec le gel des salaires, un plan d'investissement réduit de 30 % permettant une économie sur les frais financiers de 500 millions de francs, une diminution de 16 % des effectifs de l'état-major du groupe dans le cadre de la suppression de 5.000 emplois en trois ans, le réaménagement de 1.700 horaires, la fusion des compagnies UTA et Air-France, l'amélioration des services clientèle, avec notamment un programme de fidélisation.

En conclusion, **M. Bernard Attali** a rendu hommage au personnel d'Air France et a souhaité ne pas dramatiser la situation du groupe. Il a indiqué que la perte constatée en 1992 représentait 2,7 % du chiffre d'affaires, soit une proportion très inférieure à celle de compagnies comparables. Il a enfin indiqué qu'un troisième plan d'économie était en cours de préparation.

En réponse aux questions de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, sur les opérations de délocalisations engagées par d'autres compagnies aériennes, notamment pour le traitement des comptabilités, **M. Bernard Attali** a déploré que le succès passe, d'une certaine façon, par le dumping social et que de nombreuses compagnies se livrent à des délocalisations de cette nature. Il a indiqué qu'Air France "ne jouait pas ce jeu-là" et que notamment les travaux de maintenance des Boeing de la compagnie ne pourraient être, éventuellement, effectués par la compagnie tchèque CSA, filiale d'Air France, qu'une fois assurés les plans de charges des centres d'entretien français, et notamment celui de Toulouse.

A une autre question de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, qui souhaitait établir une comparaison

avec British Airways, le président d'Air France a indiqué que le transport aérien britannique avait été restructuré avant tous les autres et que British Airways était l'entreprise la plus protégée du monde grâce au traité dit "de Bermudes II" qui limite le nombre de compagnies américaines sur les routes transatlantiques entre New-York et Londres (trois compagnies américaines sur Londres, huit compagnies américaines sur Paris).

Le président du groupe Air France a également relevé un écart de coût salarial de 20 % entre les deux compagnies, dont les trois quarts sont imputables aux charges sociales et le quart restant aux rémunérations des pilotes. Il a estimé que le différentiel de charges sociales entre la compagnie française et son homologue britannique représentait environ 3 milliards de francs, soit une somme comparable à la perte enregistrée par le groupe en 1992.

En réponse aux questions de **M. Claude Belot, rapporteur spécial du budget des charges communes**, qui l'interrogeait sur le montant des frais financiers et l'importance du recours au "lease back", **M. Bernard Attali** a indiqué que la politique d'Air France en matière de flotte était tout à fait comparable à celle des autres compagnies européennes, avec un partage de pleine propriété et de leasing. Il a indiqué que les frais financiers représentaient 3,7 % du chiffre d'affaires en 1992.

En réponse aux questions de **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial du budget de l'aviation civile**, **M. Bernard Attali** a indiqué que le programme de suppressions d'emplois, annoncé en 1991, était en cours, avec 4.400 suppressions effectives sur les 5.000 programmées d'ici la fin 1993. Il a toutefois noté que 800 personnes avaient été embauchées dans le cadre de la reprise des affrètements. Il a précisé que les qualifications des pilotes seraient réduites de 7 à 5 ou 4 et que de nombreux pilotes affectés à des tâches administratives seraient remis en ligne.

Il a indiqué que le montant des redevances aéronautiques payées aux pouvoirs publics avait été de 3,5 mil-

liards de francs en 1992, soit une augmentation de 300 millions de francs par rapport à l'année précédente.

S'agissant de la flotte, il a indiqué que deux avions étaient aujourd'hui bloqués au sol, contre 40 pour la Lufthansa, et que 15 appareils neufs seraient livrés en 1993, dont 3 Airbus A 340 loués à la Sabena, ce qui permettrait une importante amélioration de la qualité de services. Il a confirmé qu'Air Inter avait besoin d'aéronefs de 100 places et que le choix entre le Boeing B 737 et le Fokker n'était pas encore intervenu.

Il a précisé que les goulots d'étranglement constatés dans le contrôle aérien engendraient un surcoût pour la compagnie de l'ordre de 500 millions de francs.

Concernant les perspectives du groupe en 1993, il a rappelé que 70 % de l'excédent brut d'exploitation étaient réalisés au cours du troisième trimestre et qu'il n'était, par conséquent, pas possible de faire des prévisions à ce jour.

Il a enfin confirmé que plusieurs compagnies américaines avaient approché Air France et que cette dernière, comme toutes les compagnies européennes, aurait tôt ou tard un partenariat ou une association avec une grande compagnie américaine.

M. Robert Vizet a constaté que la succession de plans d'économie n'avait pas amélioré les résultats de l'entreprise et s'est interrogé sur les effets éventuels d'une privatisation. Le président d'Air France a considéré que le rétablissement des comptes passait par une gestion rigoureuse des effectifs.

En réponse à **M. Jean-Pierre Masseret** qui l'interrogeait sur l'ouverture éventuelle d'une ligne aérienne entre Paris et Taïpeh, **M. Bernard Attali** a indiqué que les pouvoirs publics avaient pris la décision de réaliser une liaison avec Taïwan, sans conséquence sur les relations avec la Chine populaire.

En réponse aux questions de **M. Pierre Croze**, qui l'interrogeait sur l'activité hôtelière du groupe et sur la

concurrence du TGV, le président d'Air France a rappelé que la quasi totalité des compagnies avaient vendu leur participation hôtelière, que le TGV constituait une concurrence imparable pour les trajets inférieurs à deux heures et que la concurrence effective jouait sur des trajets compris entre deux heures et deux heures trente de transport.

En réponse à une question de **M. Christian Poncelet, président**, sur l'importance et le danger des concurrences des pays à bas coût de main-d'oeuvre, le président d'Air France a estimé que ce problème dépassait largement le seul cadre du transport aérien, mais qu'il était particulièrement grave dans la mesure où une concurrence effrénée peut, tôt ou tard, remettre en cause la sécurité.

Puis la commission a procédé à **l'audition de M. Edmond Alphandéry**, ministre de l'économie, sur le **projet de loi n° 319 (1992-1993) de privatisation**.

M. Edmond Alphandéry a tout d'abord souligné que ce projet de loi, adopté le matin même en conseil des ministres, serait examiné en priorité par le Sénat sur décision du Premier ministre. Puis, il a indiqué quelles étaient les grandes lignes qui avaient guidé le Gouvernement dans l'élaboration du texte.

Le ministre de l'économie a ainsi fait valoir que des politiques de privatisation étaient menées depuis plusieurs années dans le monde entier et qu'en dehors de la parenthèse 1986-1987, la France était restée longtemps à l'écart de ce mouvement. Aussi, il a estimé que la France ne pouvait plus conserver un secteur public de la taille qui était le sien aujourd'hui. Il a expliqué que le Gouvernement souhaitait favoriser une meilleure efficacité économique tout en diffusant largement la propriété des entreprises auprès du public.

Le ministre de l'économie a alors indiqué que le projet de loi autorisait la privatisation de la quasi totalité des entreprises du secteur public concurrentiel. Evoquant le problème de la définition du secteur concurrentiel, **M. Edmond Alphandéry** a indiqué qu'il avait retenu la

liste des entreprises inscrites par le précédent Gouvernement dans le projet de loi sur la Caisse de garantie des retraites. Il a ajouté que parmi les entreprises de cette liste, il en avait supprimé trois : GIAT-Industrie et la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) en raison de leurs liens très étroits avec le ministère de la défense, ainsi que la Française des Jeux pour laquelle un contrôle du Gouvernement s'avérait nécessaire.

Le ministre de l'économie a précisé que cette liste représentait le "périmètre" des privatisations possibles et que l'effet de cette nouvelle autorisation législative n'était pas limité dans le temps. Par rapport au programme de privatisations de 1986, il a indiqué que les douze groupes qui n'avaient pas pu être privatisés, étaient inscrits sur la nouvelle liste et que celle-ci avait été complétée par neuf autres groupes du secteur public. Il a souligné que toutes ces entreprises appartenaient au secteur concurrentiel et qu'elles avaient le statut de société, les établissements publics ayant été exclus du dispositif.

Le ministre de l'économie a ensuite détaillé les modalités prévues pour la mise en oeuvre des privatisations. Il a précisé que le cadre juridique retenu était celui de la loi du 6 août 1986 qui avait fait ses preuves, et que le présent projet de loi ne faisait que lui apporter les quelques modifications devenues nécessaires en raison de l'évolution de la situation économique et des marchés.

Puis, **M. Edmond Alphandéry** a présenté les quatre modifications qu'il jugeait essentielles par rapport au dispositif de la loi de 1986. En premier lieu, il a indiqué que les pouvoirs de la commission de privatisation étaient renforcés et que celle-ci aurait désormais la responsabilité déterminante pour le choix des acquéreurs hors marché. Il a ajouté que la commission conservait son rôle d'évaluation, indispensable pour préserver les intérêts patrimoniaux de l'Etat.

En second lieu, le ministre de l'économie a indiqué que les modalités de protection des intérêts nationaux avaient été améliorées. Il a estimé que l'internationalisation des

marchés rendait impossible le maintien d'une limite à 20 % de la participation étrangère au capital d'une entreprise. C'est pourquoi il a indiqué que le Gouvernement avait décidé, en contrepartie, d'élargir le mécanisme de l'action spécifique qui donnait un certain nombre de droits au Gouvernement, sans limitation dans le temps.

M. Edmond Alphandéry a ensuite présenté la troisième série de modifications, liées aux évolutions des marchés financiers. Le ministre de l'économie a ainsi précisé que le Gouvernement pourrait procéder à la cession de titres par tranches successives et que, dans ce cas, la loi de privatisation pourrait s'appliquer tant que l'Etat détiendrait au moins 10 % du capital de l'entreprise. Par ailleurs, le ministre a indiqué que le texte prévoyait une possibilité de paiement échelonné des titres, l'idée étant d'intéresser un maximum de petits porteurs aux futures privatisations.

Enfin, **M. Edmond Alphandéry** a souligné que le développement de la participation des salariés et de l'actionnariat populaire était favorisé comme en 1986.

Le ministre de l'économie a alors rappelé que deux mesures du projet de loi de finances rectificative pour 1993 avaient pour objet d'accompagner le dispositif du projet de loi sur les privatisations : la réduction de la fiscalité applicable aux petites transactions sur valeurs mobilières et l'incitation au transfert des parts de SICAV monétaires sur un plan d'épargne en actions.

Enfin, **M. Edmond Alphandéry** a précisé que le grand emprunt que le Gouvernement avait décidé de lancer offrirait des avantages fiscaux pour les personnes qui y souscriraient et que ces mesures avaient également pour objet de contribuer à consolider l'épargne en favorisant le transfert des placements à court terme vers le long terme.

Abordant enfin le calendrier des privatisations, le ministre de l'économie a indiqué que les membres de la nouvelle commission de privatisation seraient nommés dans un délai de quinze jours après la promulgation de la loi. Puis, il a indiqué qu'un décret mentionnant plusieurs

entreprises publiques immédiatement privatisables serait aussitôt pris et que les présidents des entreprises concernées seraient soit reconduits, soit remplacés et qu'ils auraient pour première tâche de conduire la privatisation de ces entreprises.

A une question de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, sur la question du paiement échelonné des titres de sociétés privatisées, **M. Edmond Alphandéry** a répondu que des dispositions avaient été prévues pour le cas où le porteur ne serait plus solvable. Puis, le ministre de l'économie a évoqué la question des fonds de pension, les considérant utiles pour développer l'épargne longue, mais il a estimé que les modalités de leur mise en oeuvre ne pourraient être adoptées avant la loi de finances pour 1994. S'agissant enfin des besoins de recapitalisation des entreprises publiques, le ministre a estimé qu'ils étaient bien supérieurs aux 8 milliards de francs prévus pour 1993 et que cette somme serait donc répartie entre les entreprises ayant les besoins les plus pressants.

A **M. Claude Belot**, qui l'interrogeait sur l'utilisation des recettes des privatisations, **M. Edmond Alphandéry** a indiqué que l'orthodoxie économique aurait voulu que celles-ci soient utilisées pour désendetter l'Etat, mais il a ajouté que, compte tenu de la situation économique dégradée, le produit des privatisations représentait la seule marge de manoeuvre économique possible pour des actions de relance.

Le ministre de l'économie a alors précisé que l'emprunt de 40 milliards de francs, qui anticipait les recettes de privatisations pour 1993, serait inscrit en recette du compte d'affectation spéciale de gestion de titres du secteur public et qu'il servirait notamment à financer les 14 milliards de francs de dépenses inscrites sur ce compte.

Un large débat s'est alors ouvert au sein de la commission. **M. Edmond Alphandéry** a indiqué à **MM. Robert Vizet et Jean-Pierre Masseret** qu'il développerait son

analyse sur l'intérêt d'une relance des privatisations lors du débat en séance publique.

En réponse à une question de **M. Auguste Cazalet**, le ministre de l'économie a considéré que la valeur totale des sociétés privatisables pouvait être estimée à plusieurs centaines de milliards de francs mais que cette valeur dépendait de nombreux paramètres en constante évolution.

A **M. Jean Clouet** qui l'interrogeait sur le statut des entreprises soumises à une action spécifique, **M. Edmond Alphandéry** a répondu que ces entreprises seraient peu nombreuses et que la plupart des entreprises privatisées seraient semblables à toute autre entreprise privée. Le ministre de l'économie a ensuite précisé que, pour le remboursement de l'emprunt, les souscripteurs seraient assurés de toucher au moins la valeur nominale de leur titre.

M. Edmond Alphandéry a ensuite convenu avec **M. Philippe Marini** de l'importance du développement des fonds de capitalisation en France, mais il a indiqué qu'il ne souhaitait pas ouvrir prématurément le débat.

En réponse à **M. Henri Goetschy** qui s'interrogeait sur l'absence de Dassault dans la liste des entreprises à privatiser, le ministre de l'économie a précisé que l'Etat était minoritaire dans cette entreprise et qu'en conséquence les opérations de cession d'actifs qui pouvaient la concerner relevaient du régime de la respiration du secteur public.

M. Edmond Alphandéry a confirmé à **M. René Ballery** que les pouvoirs de la commission de privatisation étant renforcés, le ministre serait désormais tenu par l'avis conforme de la commission.

En réponse à **M. Emmanuel Hamel** qui s'inquiétait du sort des salariés des entreprises publiques, le ministre de l'économie a indiqué que ceux-ci n'avaient pas lieu de s'émouvoir et que les licenciements récemment constatés concernaient aussi bien les entreprises privées que les entreprises publiques.

Enfin, en réponse à une question de **M. Christian Poncelet, président**, sur l'utilisation des 40 milliards de francs de l'emprunt qui doit anticiper les recettes des privatisations pour 1993, le ministre de l'économie a répondu que 14 milliards de francs serviraient à financer des dépenses déjà budgétées, 8 milliards de francs seraient affectés à des dotations en capital, 10 milliards de francs permettraient de nouvelles actions en faveur de l'emploi et 8 milliards de francs seraient consacrés aux travaux publics, à la ville et à la réalisation des contrats de plan Etat-régions.

Enfin, la commission a présenté **M. Claude Belot** comme **rapporteur** du projet de loi de privatisation, déposé le jour même sur le bureau du Sénat.

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

Mercredi 26 mai 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président et de M. Bernard Laurent, vice-président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord **procédé aux nominations de rapporteurs suivantes :**

- M. Bernard Laurent pour la proposition de loi n° 262 (1992-1993) présentée par MM. Serge Mathieu et Pierre Vallon, tendant à allonger les délais d'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale et pour la proposition de loi n° 290 (1992-1993) présentée par M. Jean-Paul Delevoye, visant à modifier l'article 68 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ;

- M. Jean-Marie Girault pour la proposition n° 270 (1992-1993) présentée par M. Pierre Vallon, visant à harmoniser la composition des bureaux des conseils généraux et des conseils régionaux ;

- M. Pierre Fauchon pour la proposition de loi n° 278 (1992-1993) présentée par M. Jean Pépin, tendant à instituer une garantie de paiement au profit du locateur d'ouvrage dans les marchés privés de travaux et pour la proposition de loi n° 294 (1992-1993) présentée par MM. Pierre Laffitte, Ernest Cartigny et Guy Cabanel, tendant à instituer une garantie de paiement du locateur d'ouvrage dans les marchés privés de travaux ;

- M. Etienne Dailly pour sa proposition de loi n° 292 (1992-199) autorisant le versement de primes de

fidélité à certaines actions nominatives des sociétés commerciales ;

- **M. Paul Masson** pour sa **proposition de résolution n° 305** (1992-1993) en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition modifiée de directive du conseil relative à la **protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données** (n° E-48).

Puis la commission a procédé sur le rapport de **M. Jean-Marie Girault** à l'examen de la **proposition de loi n° 211** (1992-1993) présentée par M. Jacques Larché, tendant à modifier la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant **réforme de la procédure pénale** en vue de faciliter la conduite des **enquêtes judiciaires** et de l'**instruction** ainsi que le déroulement des **audiences pénales**.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a tenu à rappeler, en réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt** qui s'était inquiété des conditions de rapidité d'examen de la réforme, que les membres de la commission n'avaient jamais cessé, depuis l'automne dernier, d'étudier ce dossier.

Il a souligné que la loi du 4 janvier 1993, avec ses 244 articles, se révélait un véritable «monument» qui resterait dans les mémoires de chacun.

Il a exposé que le texte qu'il soumettait à la commission avait pour cadre la proposition de loi présentée par le président Jacques Larché, mais qu'il comportait aussi certains des développements proposés par le groupe de travail réuni à la chancellerie, dès l'entrée en fonction du nouveau Gouvernement.

Il a ajouté que l'essentiel des dispositions de la proposition de loi reprenait les amendements adoptés par le Sénat lors de la discussion de cette loi à l'automne dernier, tout en prévoyant un dispositif nouveau pour l'intervention de l'avocat pendant la garde à vue et la mise en détention décidée par le juge d'instruction.

Il a indiqué que sa proposition de loi abordait cinq grands thèmes : la garde à vue, la mise en examen, la détention provisoire, le régime des nullités, la procédure accusatoire à l'audience.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles du texte présenté par le rapporteur.

Après une intervention de **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, et de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a adopté l'article premier selon lequel les instructions de poursuivre du garde des sceaux doivent être non seulement écrites mais aussi versées au dossier de la procédure.

A l'article 2, après un échange de vues auquel ont participé **M. Jacques Larché, président**, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, **MM. Philippe de Bourgoing, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, François Giacobbi** et **Michel Rufin**, elle a adopté un dispositif modifiant le régime de la garde à vue sur quatre points :

- le procureur de la République serait prévenu dans les meilleurs délais du placement en garde à vue alors que le texte actuel prévoit un avis immédiat ;

- la présentation au Parquet en cas de prolongation serait rendue facultative, sauf demande du procureur de la République ;

- la personne placée en garde à vue pourrait faire prévenir «une personne avec laquelle elle vit habituellement», alors que la loi du 4 janvier 1993 vise «tout membre de la famille» ;

- le médecin chargé d'examiner la personne gardée à vue serait choisi par le procureur de la République ou l'officier de police judiciaire, et non par la personne sur une liste, tel que prévu par la loi du 4 janvier 1993.

M. Jacques Larché, président, a souligné que pour la détermination du régime juridique de la garde à vue, il fallait partir du principe que les officiers de police judiciaire accomplissaient normalement leur mission sous la direction et le contrôle du Parquet.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que le procureur de la République devait être prévenu sur le champ de toute garde à vue, dans la mesure où il est chargé d'en contrôler le déroulement.

Puis la commission a examiné l'article 3 relatif à l'entretien avec l'avocat dans le courant de la garde à vue.

Après un large échange de vues, auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Jean-Marie Girault, rapporteur, et MM. Lucien Lanier, Robert Pagès, Michel Rufin, Michel Dreyfus-Schmidt, François Giacobbi, Bernard Laurent, Christian Bonnet, Charles Jolibois, Philippe de Bougoing, Pierre Fauchon, Jean Chamant et Maurice Ulrich**, elle a adopté un dispositif s'articulant autour de trois dispositions principales :

- le maintien de la possibilité de l'entretien avec l'avocat à l'issue de la vingtième heure ;

- l'exclusion de cet entretien, lorsque les nécessités de l'enquête l'exigent, à l'initiative de l'officier de police judiciaire et sous réserve de la décision du procureur de la République ;

- sur proposition de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, l'intervention du bâtonnier, ou de son représentant, à tout moment, dans les locaux de la garde à vue pour en constater les conditions.

La commission a ensuite adopté l'article 4, de simple coordination.

Puis, la commission a adopté l'article 5 relatif à la présence du juge d'instruction sur les lieux, supprimé par la loi du 4 janvier 1993.

Après l'article 5, elle n'a pas souhaité, après les interventions de **M. Jacques Larché, président, M. Jean-Marie Girault, rapporteur, et MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon et Philippe de Bourgoing**, reprendre une proposition du rapporteur simplifiant le régime des perquisitions dans le cabinet d'un médecin, d'un notaire ou d'un huissier et alignant sur

celles applicables au cabinet d'un avocat les règles prévues en cas de perquisition chez un avoué.

Après un échange de vues, auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Jean-Marie Girault, rapporteur, et MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Luc Dejoie et Bernard Laurent**, la commission a ensuite adopté l'article 6 sur le régime juridique de la mise en examen qui serait modifié sur deux points : le pouvoir de mettre la personne en examen serait restitué au juge d'instruction et l'obligation de l'envoi d'une lettre recommandée à la personne concernée pour l'informer de sa mise en examen serait remplacée par une simple faculté laissée à l'appréciation du juge d'instruction.

Elle a ensuite adopté l'article 7, de simple coordination.

Puis, après les interventions de **M. Jacques Larché, président, et MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Marie Girault, rapporteur**, elle n'a pas souhaité retenir une proposition du rapporteur redéfinissant les formalités de demande d'acte par les parties.

Elle a alors adopté l'article 8 prévoyant l'information de la partie civile sur ses droits.

La commission a ensuite adopté, après un échange de vues auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Jean-Marie Girault, rapporteur, et MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon et Bernard Laurent**, l'article 9 rétablissant l'interdiction d'entendre comme témoin une personne à l'encontre de laquelle se révèlent des indices graves et concordants de culpabilité.

La commission a ensuite adopté l'article 10 relatif aux modalités d'accès au dossier.

Puis, après les observations de **M. Jean-Marie Girault, rapporteur, et de M. Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a donné un avis favorable à l'article 11 redéfinissant les règles de la première comparution.

Elle n'a pas souhaité, en revanche, retenir une proposition du rapporteur, inspirée d'une réflexion du groupe de travail, redonnant au juge d'instruction la maîtrise du moment de la première comparution.

La commission a ensuite adopté les articles 12 et 13, de coordination.

La commission a ensuite procédé à l'examen des dispositions de la proposition de loi relative à la détention provisoire.

Elle a adopté l'article 14 visant à supprimer l'obligation pour le juge d'instruction de rendre une ordonnance motivée lorsqu'il ne suivrait pas les réquisitions du procureur de la République tendant à un placement en détention provisoire.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a ensuite résumé les différentes solutions envisageables en matière de placement en détention provisoire, à savoir :

- le système antérieur au 1er mars 1993 qui confiait cette décision au juge d'instruction ;

- le système de la loi du 4 janvier 1993 qui prévoit la création à compter du 1er janvier 1994 d'un collège présidé par un magistrat et comprenant des échevins : **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a fait observer que la collégialité, votée avant 1993 à deux reprises par le Parlement, n'avait jamais pu être appliquée et avait donc été abrogée. Il a rappelé que la loi précitée avait prévu une période transitoire, applicable du 1er mars au 31 décembre 1993, durant laquelle la détention provisoire est décidée par le président du tribunal de grande instance, ou un juge délégué par lui, sur la saisine du juge d'instruction ;

- le système de la proposition de loi de M. Jacques Larché, président, qui, tout en confiant cette décision au juge d'instruction, institue un «référé liberté» en permettant à une personne mise en détention provisoire de demander au président du tribunal de grande instance sa mise en liberté dans de brefs délais ;

- le dispositif proposé par le groupe de travail accordant au président du tribunal la possibilité de surseoir à l'exécution de la mise en détention en cas d'appel devant la chambre d'accusation.

Un large débat s'est alors engagé auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Jean-Marie Girault, rapporteur, MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Christian Bonnet, Pierre Fauchon, Luc Dejoie, Charles Jolibois et Bernard Laurent.**

Après avoir critiqué le système du «référé liberté», **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, tout en déclarant partager l'opinion du rapporteur sur l'impossibilité pratique de mettre en place, dans un avenir proche, un organe collégial composé de magistrats professionnels, s'est interrogé sur la possibilité de recourir à des échevins qui seraient choisis en raison de leurs connaissances des problèmes juridiques.

Il a estimé que le système du juge délégué, appliqué depuis le 1er mars 1993, donnait satisfaction ; il lui a donc paru souhaitable de le conserver. Il a souligné que ce mécanisme présentait, par rapport à celui du «référé liberté», l'avantage d'éviter d'éventuels conflits entre des magistrats d'un même tribunal.

M. Christian Bonnet s'est déclaré favorable au système du «référé liberté».

M. Pierre Fauchon a fait observer que, contrairement aux apparences, le mécanisme du juge délégué ne fonctionnait pas de manière satisfaisante dans la mesure où, en pratique, le magistrat saisi d'une demande de placement en détention provisoire suivait, dans la très grande majorité des cas, l'opinion du juge d'instruction chargé du dossier. Il a considéré que la détention provisoire posait moins le problème de la détermination de l'autorité compétente pour prendre une telle décision que celui de la durée excessivement longue de certaines détentions. Il en a conclu qu'il convenait de laisser la responsabilité de décider d'un placement en détention provisoire au juge d'ins-

truction et de prévoir un système de «référé liberté» permettant d'éviter des incarcérations injustifiées.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que le principe de la collégialité avait été adopté à plusieurs reprises par le Parlement et n'avait jamais pu être mis en application. Après avoir mis en cause le primat de l'idée de collégialité et exprimé sa préférence pour l'institution du juge unique, il a estimé que la question de principe qui se posait à la commission était de savoir s'il convenait de restituer au juge d'instruction la responsabilité de décider, sous le contrôle de la chambre d'accusation, d'une mise en détention provisoire.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a regretté que l'organisation judiciaire française ne permette pas à un organe collégial tel que la chambre d'accusation de statuer rapidement sur une décision de mise en détention.

M. Pierre Fauchon a fait observer qu'une majorité de personnes placées en détention provisoire ne contestaient pas immédiatement le bien-fondé de cette décision. Il en a conclu que le recours au «référé liberté», si celui-ci était institué, serait peu fréquent dès lors qu'il ne présenterait aucun caractère suspensif. Il a objecté à M. Michel Dreyfus-Schmidt, qui avait critiqué le système du «référé liberté», qu'il fallait faire confiance au président du tribunal pour que celui-ci se prononçât dans des délais brefs dans les cas où le placement en détention apparaîtrait critiquable.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que le système du juge délégué ne saurait prêter à critique puisque, dans le système actuel, le juge qui décide de la mise en détention provisoire prend préalablement connaissance du dossier de la procédure.

M. Luc Dejoie a jugé que le placement en détention provisoire était une décision grave et qu'il conviendrait par conséquent qu'il existât un contrôle minimum dès lors qu'elle relèverait d'un juge unique.

M. Charles Jolibois a fait observer qu'il existait une analogie entre le système du «référé liberté» proposé par le président Jacques Larché et le référé aux fins de sursis à exécution existant en droit civil en cas d'appel.

M. Bernard Laurent a considéré que les juges d'instruction effectuaient convenablement leur travail et s'est en conséquence déclaré partisan du système du «référé liberté». Il a estimé inopportun d'inscrire dans la loi des dispositions inapplicables.

A l'issue de cette discussion, et après avoir rejeté une proposition de M. Michel Dreyfus-Schmidt tendant à prévoir qu'un organe collégial serait compétent en matière de détention provisoire tout en renvoyant l'entrée en vigueur de ce mécanisme à un décret ultérieur, la commission a adopté l'article 15, reprenant le dispositif prévu par la proposition de loi initiale, à savoir :

- le rétablissement de la compétence du juge d'instruction en matière de détention provisoire ;

- la possibilité pour la personne concernée de demander -sans que cette demande ait un caractère suspensif- sa mise en liberté, dans les vingt-quatre heures de son incarcération, au président du tribunal ou à son délégué, celui-ci disposant alors d'un délai de cinq jours pour se prononcer, faute de quoi la personne pourrait saisir la chambre d'accusation qui statuerait dans les vingt jours ; à défaut, la personne serait mise d'office en liberté ;

- la faculté pour le procureur de la République ou pour la personne détenue de faire appel de la décision du président du tribunal, sans que l'appel ait un caractère suspensif.

La commission a en conséquence adopté les articles 16 et 17 de simple coordination.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi l'examen sur le rapport de M. Jean-Marie Girault de la **proposition de loi n° 211 (1992-1993)** de M. Jacques Larché tendant à modifier la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant **réforme**

de la procédure pénale en vue de faciliter la conduite des **enquêtes judiciaires et de l'instruction** ainsi que le déroulement des **audiences pénales**.

Abordant le problème des nullités de l'information, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a critiqué la généralisation opérée par la loi du 4 janvier 1993 des nullités textuelles. Il a fait part de son souhait de conserver le système de purge des nullités institué par la loi du 4 janvier 1993, mais de rétablir le principe selon lequel il ne saurait y avoir de nullité sans grief.

M. Pierre Fauchon a souligné que la notion de nullité automatique paraissait préférable à celle de nullité textuelle, dans la mesure où toute nullité résulte d'un texte.

A la suite des interventions de **MM. Jean-Marie Girault, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, et Bernard Laurent**, la commission a adopté l'article 18 subordonnant une nullité à la méconnaissance d'une formalité substantielle et à l'atteinte aux intérêts de la personne concernée.

La commission n'a pas souhaité retenir une proposition du rapporteur tendant à préciser les modalités du dépôt d'une requête en nullité.

Elle a adopté l'article 19 précisant que les avocats qui tireraient d'un acte annulé des renseignements contre les parties seraient susceptibles de poursuites devant leur conseil de l'ordre et non devant leur chambre de discipline.

Elle a adopté l'article 20 relatif à la clôture de l'information par le juge d'instruction ainsi que l'article 21 opérant une coordination avec la suppression de l'ordonnance de présomption de charges.

La commission n'a en revanche pas souhaité retenir un article proposé par le rapporteur tendant à prévoir le dessaisissement de la chambre d'accusation dans l'hypothèse où celle-ci ne se serait pas prononcée sur une requête en nullité avant l'intervention de l'ordonnance de règlement.

Elle a adopté les articles 22 et 23 de pure coordination.

La commission a ensuite adopté l'article 24 rétablissant le principe selon lequel il ne saurait y avoir de nullité sans grief.

Puis elle a adopté l'article 25 supprimant la procédure accusatoire à l'audience prévue par la loi du 4 janvier 1993, le rapporteur ayant fait observer que cette réforme ne paraissait pas s'imposer et que les règles actuelles permettaient qu'un tour réellement contradictoire soit donné au débat. Sur la proposition de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a décidé de maintenir l'article 99 de la loi du 4 janvier 1993 sur l'ordre de parole des parties en cause dans l'instance d'appel.

Puis, après un échange de vues entre **M. Jacques Larché, président, M. Jean-Marie Girault, rapporteur, et MM. Michel Dreyfus-Schmidt, René-Georges Laurin, Christian Bonnet et Bernard Laurent**, la commission a adopté l'article 26 prévoyant que :

- le placement en garde à vue d'un mineur de treize ans, qui ne saurait faire l'objet d'aucune mesure de prolongation, serait subordonné à l'accord préalable du procureur de la République ou, dans le cadre d'une commission rogatoire, du juge d'instruction ou du juge des enfants et ne pourrait être décidé qu'en cas de crime ou de délit puni d'une peine supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement ;

- la prolongation de la garde à vue du mineur de seize ans ne pourrait intervenir qu'en cas de crime ou de délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement ;

- tout mineur de seize ans placé en garde à vue pourrait, dès le début de celle-ci, demander à s'entretenir avec un avocat, un tel entretien étant obligatoire pour les mineurs de treize ans.

La commission a ensuite adopté l'article 27 prévoyant que le juge d'instruction ou le juge des enfants, qui doit avertir les personnes auxquelles un mineur est confié des

poursuites dont il fait l'objet, mentionne les faits qui lui sont reprochés ainsi que leur qualification juridique.

Elle a ensuite adopté l'article 28, relatif à la détention provisoire des mineurs, afin de prévoir un mécanisme semblable à celui retenu pour les majeurs.

Puis, la commission a adopté l'article 29, prévoyant la consultation du service de la protection judiciaire de la jeunesse pour la prolongation de la détention provisoire d'un mineur, et l'article 30 de simple coordination.

La commission a ensuite adopté l'article 31 abrogeant le régime transitoire prévu par la loi du 4 janvier 1993.

Elle a ensuite retenu, par coordination avec le rétablissement du régime des nullités, antérieur à cette loi, l'article 32 définissant six cas de nullité formelle.

Puis la commission n'a pas souhaité retenir deux propositions du rapporteur, la première rétablissant le tableau de roulement des juges d'instruction, la seconde opérant diverses simplifications quant aux notifications aux parties de certains actes du juge d'instruction.

Elle a adopté l'article 33 prévoyant l'application de la proposition de loi à compter du 1er janvier 1995 dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte dans des conditions fixées par une loi particulière. **M. Daniel Millaud** a fait observer que cette loi devrait être soumise à l'avis des assemblées territoriales.

Enfin, elle a **adopté l'ensemble de la proposition de loi dans le texte résultant de ses délibérations.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen des amendements** sur le **projet de loi constitutionnelle n° 231 (1992-1993) portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958** et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X.

Sur proposition de **M. Jacques Larché, président**, la commission a d'abord procédé à l'examen des amendements ne portant pas directement sur les dispositions de la Constitution concernées par l'une ou l'autre des trois sections du projet de loi constitutionnelle.

Après une intervention de **M. Robert Pagès**, rappelant l'hostilité de principe du groupe communiste au mécanisme de contrôle de constitutionnalité institué en 1958, la commission a tout d'abord émis un avis défavorable sur la motion de renvoi en commission n° 29 présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté.

M. Jacques Larché, président, a ensuite constaté qu'un certain nombre d'amendements sortaient du cadre de la révision constitutionnelle proposée par le projet n° 231, plusieurs d'entre eux tendant à introduire dans le texte en discussion des dispositions figurant dans l'autre projet de loi constitutionnelle n° 232 déposé le même jour sur le bureau du Sénat.

Pour cette raison, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 33 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté, tendant à modifier l'article 38 de la Constitution.

Elle a pour les mêmes motifs émis un avis défavorable aux amendements présentés par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté :

- n° 41, tendant à inscrire dans la Constitution le principe du respect de la vie privée et de la dignité de la personne ;

- n° 43, tendant à instituer un organisme constitutionnel indépendant chargé de veiller au respect de la liberté et du pluralisme de la communication audiovisuelle ;

- n° 44, conférant un régime constitutionnel aux commissions d'enquête parlementaires ;

- n° 45, tendant à accorder aux présidents des deux assemblées le droit de provoquer la réunion de la commission mixte paritaire et d'en soumettre les conclusions à leur assemblée ; **M. Jacques Larché, président**, a estimé cette initiative intéressante, ajoutant que la possibilité de parvenir à des accords partiels en commission mixte paritaire lui paraissait une innovation encore plus souhaitable ;

- n° 46, instituant un budget social de la Nation dont le Parlement serait appelé à débattre annuellement ;

- n° 47, concernant l'inscription à l'ordre du jour prioritaire par les Assemblées elles-mêmes des propositions de loi.

Un débat approfondi s'est alors engagé sur l'amendement n° 42 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté, tendant à instituer une session parlementaire unique de neuf mois.

Sur la forme, **M. Jacques Larché, président**, a réitéré son opposition à toute modification constitutionnelle excédant le champ du projet de loi n° 231 et rappelé que cette proposition figurait au nombre de celles du projet n° 232. Sur le fond, il s'est déclaré persuadé de l'inefficacité du système proposé qui inciterait inutilement à «l'inflation législative». Il a exprimé son hostilité à un système qui marquerait un retour à celui de la IV^e République où l'absence de limitation des sessions n'avait pas empêché la multiplication incontrôlée des séances, de jour comme de nuit.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a réfuté l'objection de forme du président Jacques Larché en s'interrogeant sur les motifs qui pourraient conduire à surseoir à une réforme attendue par une majorité de parlementaires. Il a de surcroît fait observer que la limitation du nombre des séances au cours de la session unique préviendrait l'inflation législative.

M. Bernard Laurent, sans contester la position de principe de la commission sur les amendements hors du champ de la révision, a indiqué que, pour sa part, une durée annuelle totale de sept mois et demi en deux sessions aurait sa faveur et qu'il avait déposé une proposition à cette fin.

M. Jean Chamant, citant sa propre expérience de trente-et-un ans de mandat de député, a jugé indispensable que les sessions demeurent assez brèves et alternées pour permettre aux députés d'être présents dans leur cir-

conscription. **M. Jacques Larché, président**, s'est pleinement associé à cette analyse en remarquant qu'elle valait pareillement pour les sénateurs dans leur département.

M. Etienne Dailly a jugé qu'au-delà du problème de leur durée, les sessions devraient être réaménagées de façon à permettre l'inscription à l'ordre du jour d'un plus grand nombre de propositions de lois.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a affirmé à nouveau son attachement à cet amendement et a réfuté la position de principe de la commission dans la mesure où, lors de précédentes révisions constitutionnelles, celle-ci avait elle-même proposé des amendements qui en excédaient le cadre, notamment en matière de régime d'adoption des lois organiques. En réponse à **M. Jean Chamant**, il est enfin convenu que la session unique à neuf mois supposerait une limitation du cumul des mandats.

M. Jacques Larché, président, a enfin rappelé que la commission avait manifesté la volonté politique de s'en tenir au cadre du projet de loi constitutionnelle.

Au terme de ce débat, la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement n° 42.

La commission a ensuite examiné deux amendements n°s 16 et 17 présentés par M. Daniel Millaud et tendant à insérer deux articles additionnels après l'article 13, en vue de préciser le statut constitutionnel des territoires d'outre-mer et notamment le régime d'applicabilité des conventions internationales dans ces territoires.

M. Jacques Larché, président, a indiqué que, quelle que soit la pertinence de ces deux amendements, ils n'entraient manifestement pas dans le champ du projet de loi constitutionnelle.

La commission a émis un avis défavorable sur ces deux amendements.

M. Daniel Millaud a indiqué qu'en cas de rejet de ses amendements en séance publique, il ferait en sorte d'introduire systématiquement des recours devant le Conseil

constitutionnel contre toute convention internationale portant sur des domaines relevant de la compétence statutaire des territoires d'outre-mer, destinée à s'y appliquer mais n'ayant pas fait au préalable l'objet d'une consultation des assemblées territoriales concernées.

La commission a enfin émis un avis défavorable à l'amendement n° 48 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté tendant à supprimer dans la Constitution toute référence à l'ancienne Communauté. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a jugé particulièrement souhaitable de «toiletter» la Constitution de ces dispositions devenues obsolètes et sans objet.

M. Jacques Larché, président, sans contester l'opportunité de procéder le moment venu à l'abrogation de ces dispositions, a fait observer que l'amendement ne supprimait pas la référence aux accords de communauté dans les articles 5 et 11 de la Constitution.

La commission a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Etienne Dailly, rapporteur**, les amendements relatifs à la section I du **projet de loi constitutionnelle, concernant le Conseil constitutionnel**.

M. Etienne Dailly, rapporteur, a indiqué à titre liminaire que, du fait de la suppression intégrale par la commission de tous les articles de la section I et de l'article 13 du projet de loi constitutionnelle, il serait logiquement conduit à proposer à la commission d'émettre un avis défavorable sur tous les amendements correspondants.

Sur sa proposition, la commission a ainsi émis un avis défavorable à l'amendement n° 18 rectifié présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à confier le contrôle de constitutionnalité à une nouvelle commission composée exclusivement de parlementaires en lieu et place du Conseil constitutionnel.

M. Robert Pagès a souligné que cet amendement traduisait l'hostilité jamais démentie du groupe communiste

à l'égard de tout mécanisme de contrôle de constitutionnalité susceptible de contrevenir aux pouvoirs du Parlement.

La commission a enfin constaté que les amendements n°s 19, 20 et 21 de suppression des articles 3, 4 et 5 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté étaient satisfaits par des amendements identiques de la commission, quoique pour un motif tout autre.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Hubert Haenel**, les **amendements** relatifs à la section II du **projet de loi constitutionnelle**, concernant la **magistrature et le Conseil supérieur de la magistrature**.

Elle a tout d'abord constaté que l'amendement n° 35 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste tendant à modifier l'intitulé du titre VIII de la Constitution proposé par l'article 6 était satisfait par son amendement n° 9.

A l'article 7 sur l'indépendance de la magistrature, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 22 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste tendant à une nouvelle rédaction de l'article 64 de la Constitution.

Elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 36 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste tendant également à une nouvelle rédaction de l'article 64 de la Constitution, après que **M. Michel Dreyfus-Schmidt** eut fait observer qu'il convenait de préciser que le Président de la République était garant de l'indépendance non seulement de l'autorité judiciaire mais également de la justice dans son ensemble.

Elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 23 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste tendant à une nouvelle rédaction du nouvel alinéa de l'article 64 de la Constitution pour confier au Conseil supérieur de la magistrature la garantie de l'indépendance de la magistrature.

Elle a ensuite émis un avis défavorable aux amendements n°s 37 et 38 présentés par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste tendant à introduire deux articles additionnels après l'article 7 pour insérer, dans la Constitution, une division nouvelle relative à l'indépendance des magistrats de l'ordre judiciaire.

A l'article 8 relatif à la composition et aux compétences du Conseil supérieur de la magistrature, la commission, après avoir entendu les observations de **M. Robert Pagès**, a émis un avis défavorable à l'amendement n° 24 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste tendant à une nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution.

Elle a de même émis un avis défavorable à l'amendement n° 39 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste tendant également à une nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution. Elle a également émis des avis défavorables aux sous-amendements n°s 50, 51, 52, 53 et 54 présentés par les mêmes auteurs et reprenant certaines des dispositions proposées par l'amendement n° 39.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a tout d'abord fait valoir que cet amendement ouvrait une voie nouvelle entre les propositions de la commission et le projet de loi en faisant élire le vice-président du Conseil supérieur de la magistrature par le Conseil, en son sein. Il a ensuite estimé que l'opinion publique souhaitait une composition paritaire du Conseil supérieur de la magistrature. Puis il a déclaré qu'il convenait de ne pas élargir les pouvoirs de proposition du Conseil pour les nominations des magistrats du siège. Enfin, il a proposé qu'il n'y ait pas deux formations au sein du Conseil afin qu'un jour les compétences de cet organe puissent être étendues.

En réponse à ces observations, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, a rappelé le bien-fondé de la vice-présidence de droit du garde des sceaux. Puis il a souligné qu'en élargissant les pouvoirs de proposition du Conseil, la commis-

sion avait souhaité renforcer l'indépendance des magistrats du siège concernés.

M. Jacques Larché, président, s'est opposé à ce que les groupes minoritaires les plus nombreux de chaque Assemblée du Parlement nomment un membre du Conseil supérieur de la magistrature dans la mesure où cette notion n'était pas juridiquement définie. Il a en outre rappelé que le Conseil supérieur de la magistrature ne devait pas recevoir des missions d'Etat, raison pour laquelle il n'était pas souhaitable de lui accorder dans la Constitution un rôle consultatif auprès de l'exécutif.

La commission a ensuite émis un avis défavorable aux amendements n°s 25, 26 et 27 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

Sur la proposition de **M. Hubert Haenel, rapporteur**, la commission a examiné une rectification à son amendement n° 11 tendant à exclure les nominations aux postes de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près les cours d'appel de la compétence de la formation consultative du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du Parquet.

Après un débat auquel ont pris part **M. Jacques Larché, président**, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, et **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Bernard Laurent, René-Georges Laurin et Maurice Ulrich**, la commission n'a pas retenu cette rectification.

Abordant, sur le rapport de **M. Charles Jolibois**, l'examen des amendements relatifs à la section III du **projet de loi constitutionnelle**, concernant la **Haute Cour de justice et la responsabilité pénale des membres du Gouvernement**, la commission a examiné l'amendement n° 40 rectifié de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté tendant à insérer un article additionnel avant l'article 9 pour prévoir la possibilité de se pourvoir en cassation contre les arrêts de condamnation du Président de la République par la Haute Cour de jus-

tice pour haute trahison. Après un débat auquel ont pris part **M. Jacques Larché, président, M. Charles Jolibois, rapporteur** et **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et René-Georges Laurin**, cet amendement est apparu à la commission comme de nature à remettre en cause la spécificité de la Haute Cour de justice. **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a souligné les particularités du régime de la Haute Cour de justice statuant sur la haute trahison du Président de la République. Il a notamment rappelé que, dans ce cas, la commission d'instruction, après avoir constaté la matérialité des faits, ne pouvait que renvoyer à la formation de jugement. La commission a alors donné un avis défavorable à l'amendement.

A l'article 9, la commission a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 28 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté, tendant à distinguer les complots contre la sûreté de l'Etat, qui relèveraient de la Haute Cour de justice, et les autres crimes et délits des ministres, qui ressortiraient à la compétence des juridictions de droit commun, sous réserve de certaines particularités quant à la recevabilité des plaintes.

A l'article 9, la commission a alors examiné l'amendement n° 32 rectifié de M. Etienne Dailly définissant la haute trahison. **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a fait observer qu'une telle définition était contraire à la tradition républicaine et qu'elle limitait le pouvoir d'appréciation du Parlement. **M. Jacques Larché, président**, a fait observer qu'une telle définition était inacceptable, la haute trahison constituant un corollaire à l'absence de responsabilité politique et pénale du Président de la République. **M. Etienne Dailly** a souhaité qu'il fût admis que la haute trahison recouvrait au moins toutes les notions énumérées dans son amendement. **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a mis en avant l'impossibilité de créer un «petit code pénal» interprétatif de la notion de haute trahison.

M. René-Georges Laurin a affirmé la nécessité de ne pas toucher à la fonction présidentielle ; **M. Jacques Larché, président**, a pleinement souscrit à cette observation. Après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt** et **Pierre Fauchon**, la commission s'est déclarée opposée à toute définition de la haute trahison. Elle a donc donné un avis défavorable à l'amendement n° 32 rectifié.

A l'article 11, la commission a tout d'abord donné un avis défavorable au sous-amendement n° 30 du Gouvernement à son amendement n° 13, sous-amendement prévoyant que la Cour de justice de la République serait présidée par le Premier Président de la Cour de cassation et que les membres parlementaires de la Cour de justice seraient des jurés, désignés pour moitié par tirage au sort.

Au même article, après un débat au cours duquel sont intervenus **M. Charles Jolibois, rapporteur**, et **MM. Michel Dreyfus-Schmidt** et **Etienne Dailly**, elle a émis un avis également défavorable au sous-amendement n° 49 de **MM. Jacques Habert**, **Hubert Durand-Chastel** et **André Maman** à son amendement n° 13, dans la mesure où ce sous-amendement réserverait aux seuls citoyens français le droit de déposer une plainte contre un ministre auprès du procureur général près la Cour de cassation.

A l'article 11, après les interventions de **M. Jacques Larché, président**, **M. Charles Jolibois, rapporteur** et **M. Etienne Dailly**, elle a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 31 du Gouvernement à son amendement n° 13 qui propose de substituer à la dénomination de «commission juridictionnelle des poursuites» celle de «commission des requêtes». **M. Jacques Larché, président**, a en effet fait remarquer que l'appellation n'était pas neutre au regard de la nature et du rôle de l'organisme chargé du filtrage des plaintes.

Au même article, elle a ensuite examiné les sous-amendements n°s 55, 56, 57 et 58 de **M. Claude Estier** et les membres du groupe socialiste et apparenté à son amendement n° 13, ces sous-amendements proposant

que les membres parlementaires de la Cour de justice de la République soient choisis sur une liste établie par les Bureaux des deux Assemblées, que la commission juridictionnelle des poursuites ne puisse classer que les plaintes manifestement irrecevables ou infondées, que cette commission soit composée de magistrats du siège des cours d'appel désignés par le Conseil supérieur de la magistrature, que la possibilité de saisine de la commission d'instruction par le Parlement soit supprimée et qu'enfin soit instituée au profit des membres du Gouvernement une immunité pour les opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions. Au cours du débat sur ces sous-amendements, auquel ont pris part **M. Jacques Larché, président, et M. René-Georges Laurin, M. Charles Jolibois, rapporteur**, en réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, a indiqué que la commission juridictionnelle des poursuites devait pouvoir écarter des plaintes avec un pouvoir d'appréciation analogue à celui dont disposait l'ancienne chambre des requêtes de la Cour de cassation. Il a également précisé qu'il suffisait dans la Constitution de déterminer que la commission des poursuites est composée de magistrats et que sa composition serait détaillée dans la loi organique. Il a également estimé dangereux d'accorder aux membres du Gouvernement une trop large immunité pour les opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions. Il a jugé préférable que la commission des poursuites puis la commission d'instruction puissent ne pas faire jouer la responsabilité pénale des ministres pour des délits de diffamation qui seraient peu graves.

La commission a alors donné un avis défavorable à ces quatre sous-amendements.

Jeudi 27 mai 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- A l'occasion d'une suspension de la séance publique, la commission a procédé à un nouvel examen de son amendement n° 13 à l'article 11 du **projet de loi constitutionnelle n° 231 (1992-1993) portant révision**

de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que cet article 11 relatif à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement donnait lieu à deux points de divergences entre la commission et le Gouvernement, concernant la présidence de la Cour de justice de la République et l'existence d'une voie parlementaire concurrente pour saisir cette juridiction.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a présenté les différents systèmes envisageables pour la présidence de la Cour de justice de la République.

Il a tout d'abord indiqué que, dans le dispositif souhaité par le Gouvernement, la présidence était confiée au Premier président de la Cour de cassation.

Il a rappelé que la commission, quant à elle, avait prévu, dans son amendement n° 13, que la Cour de justice élirait son président parmi ses membres parlementaires.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a indiqué que d'autres solutions pouvaient être imaginées, telle l'élection du président de la Cour de justice parmi tous les membres -parlementaires ou magistrats- de cette juridiction ou son élection parmi les seuls membres magistrats.

Il a indiqué que cette dernière solution pouvait constituer un compromis tout à fait acceptable, dans la mesure où le président de la Cour de justice de la République ne serait pas ainsi désigné à l'avance dans le texte même de la Constitution, les parlementaires disposant au contraire du pouvoir de l'élire.

Il a toutefois précisé que, si cette solution devait être retenue, il conviendrait de porter à trois le nombre de magistrats du siège à la Cour de cassation présents au sein de la Cour de justice de la République et, corrélativement, de prévoir douze membres parlementaires au lieu de dix.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a, en outre, indiqué qu'il était défavorable à la proposition faite par le

Gouvernement, dans son sous-amendement n° 61, de limiter la possibilité pour le Parlement de saisir la Cour de justice de la République aux seuls cas d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

En réponse à **M. Daniel Millaud**, **M. Charles Jolibois**, rapporteur, a indiqué que, dans le texte de la commission, les magistrats membres de la Cour de justice de la République participeraient à l'élection de son président.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a indiqué que l'élection du président parmi des magistrats du siège à la Cour de cassation, suscitait un certain nombre de difficultés, notamment du fait que le dispositif retenu par la commission permet par ailleurs le pourvoi en cassation contre les arrêts de condamnation, mais aussi parce que les parlementaires ne connaîtraient pas les magistrats parmi lesquels ils devraient choisir un président.

Il a estimé qu'en tout état de cause, il conviendrait de prévoir que les magistrats membres de la Cour de justice seraient de grade égal.

Il a enfin déclaré que l'on pouvait aussi songer à tirer au sort le président de la Cour de justice de la République parmi ses membres magistrats.

Quant à **M. Jean-Marie Girault**, il a déclaré qu'il n'était pas hostile à l'idée de confier la présidence au Premier président de la Cour de cassation et qu'en conséquence, il était plutôt favorable au sous-amendement n° 30 rectifié du Gouvernement.

M. Etienne Dailly s'est prononcé en faveur d'un dispositif prévoyant l'élection du président parmi les magistrats membres de la Cour de justice de la République.

Il a aussi souhaité que la commission prenne en considération le sous-amendement n° 49 de **M. Jacques Habert** qui tend à limiter aux seuls citoyens français la possibilité de déposer une plainte contre un ministre auprès du Procureur général près la Cour de cassation.

Il a indiqué qu'il souhaitait que cette disposition soit adoptée et complétée en précisant que cette faculté serait

réservée aux citoyens français et aux personnes morales de droit français.

M. François Giacobbi s'est déclaré défavorable au sous-amendement n° 61 du Gouvernement qui limite la capacité du Parlement de saisir la Cour de justice de la République aux seuls cas d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Par ailleurs, il a estimé qu'il convenait de maintenir une présidence parlementaire pour la Cour de justice de la République.

M. Pierre Fauchon a déclaré que, pour des raisons techniques, il lui paraissait préférable de confier la présidence de la Cour de justice à un magistrat.

La commission a alors décidé de rectifier le premier dispositif qu'elle avait élaboré pour l'article 11 dans son amendement n° 13.

Après avoir indiqué que, selon lui, le Sénat ne devait pas se transformer en chambre d'enregistrement, et regretté que la commission ait accepté de remettre en cause ses décisions initiales, **M. Jacques Larché, président**, a successivement mis aux voix les différents systèmes envisageables pour la présidence de la Cour de justice de la République.

C'est ainsi que la commission a tout d'abord confirmé son hostilité au fait de confier la présidence au Premier président de la Cour de cassation.

Elle s'est également montrée défavorable à l'élection par la Cour de justice de la République de son président parmi tous ses membres.

Elle s'est aussi prononcée contre la solution préconisée par **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, selon laquelle les magistrats, membres de la Cour de justice de la République, éliraient le président de cette juridiction en leur sein.

Enfin, sur proposition de **M. Charles Jolibois, rapporteur**, la commission s'est déclarée favorable à l'élec-

tion du président de la Cour de justice de la République parmi ses membres magistrats.

En outre, la commission a confirmé son hostilité à la désignation des membres parlementaires de la Cour de justice de la République par la voie du tirage au sort.

La commission n'a pas non plus entendu revenir sur sa décision de ne permettre qu'aux seules personnes physiques de déposer plainte contre un ministre auprès du Procureur général près la Cour de cassation.

Sur la suggestion de **M. Charles Jolibois, rapporteur**, la commission a enfin apporté une précision à son amendement n° 13 à l'article 11, pour indiquer que la loi organique fixerait aussi les conditions de renouvellement des membres de la Cour de justice de la République, afin de permettre à la loi organique de prévoir un terme aux fonctions des magistrats élus près la Cour de cassation.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE
D'ÉTUDE LES PROBLÈMES DE L'AMÉNAGE-
MENT DU TERRITOIRE ET DE DÉFINIR LES ÉLÉ-
MENTS D'UNE POLITIQUE DE RECONQUÊTE DE
L'ESPACE RURAL ET URBAIN**

Judi 27 mai 1993- Présidence de M. Jean François-Poncet, président - La mission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, président du comité des finances locales.**

M. Jean-François Poncet, président, a accueilli le président Fourcade, expliquant que son audition servirait à explorer les voies d'une meilleure péréquation entre les collectivités locales.

M. Jean-Pierre Fourcade a choisi de structurer son exposé en trois temps : un constat global sur les finances locales vis-à-vis de l'aménagement du territoire ; les mécanismes de péréquation ; et les propositions qui peuvent être faites en la matière.

Il a d'abord rappelé les grands ordres de grandeurs des finances locales : 675 milliards de budget, financé par des transferts de l'Etat pour 258 milliards de francs (dont 96 milliards de francs pour la dotation globale de fonctionnement) et 352 milliards de francs de fiscalité locale, le solde étant couvert par l'emprunt et les recettes d'exploitation.

Il a ainsi pu montrer qu'une politique d'aménagement du territoire pouvait s'appuyer sur les transferts de l'Etat et la péréquation de fiscalité locale.

Il a ensuite fait deux observations. La première consistait à déplorer l'ancienneté des bases d'imposition, qui n'ont pas connu de révision générale depuis 1970 (foncier non bâti) et 1974 (foncier bâti). Or tout l'édifice fiscal repose sur ces bases que la loi du 30 juillet 1990 a décidé

de réviser. Or, cette révision aboutit à une minoration des valeurs locatives des HLM, à une augmentation des autres, ce qui conduirait -à produit constant- à un transfert de charges considérable entre contribuables ainsi qu'à un transfert de bases entre collectivités ayant des incidences sur les concours dont le potentiel fiscal est un critère. La seconde observation portait sur l'histoire des mécanismes de péréquation : mis en place de façon systématique, ils ont vu ensuite se stratifier des ajouts parfois difficilement compatibles entre eux.

M. Jean-Pierre Fourcade a ensuite détaillé les mécanismes actuels de péréquation. Il a expliqué comment les éléments péréquateurs de la DGF s'étaient peu à peu altérés. La DGF est, selon lui, une subvention de fonctionnement et n'est que partiellement un outil de péréquation. Or elle doit financer aussi les groupements de communes. Pour 1993, la part des groupements a cru de 35 % par suite du financement des groupements créés par la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République. Ce surcroît s'est imputé sur la dotation de péréquation, qui ne peut plus remplir sa fonction.

Il a ensuite indiqué que les fonds de péréquation de la taxe professionnelle représentent des montants faibles (2,5 milliards de francs pour le fonds national, un milliard de francs pour les fonds départementaux) au regard du montant total de la taxe perçue : 93 milliards de francs. Il a qualifié cette péréquation de «saupoudrage» et déploré que les grandes villes en touchent une partie importante (600 millions de francs pour le FNPTP).

Il a enfin détaillé sept mécanismes ajoutés qui ont pour but d'améliorer la péréquation. Il s'agit : du mécanisme de solidarité entre les départements au profit des bénéficiaires de la garantie de fonctionnement minimale ; de l'égalisation des deux parts de la dotation globale d'équipement, favorable aux petites communes ; de la dotation de solidarité urbaine (DSU) au profit des villes à faible potentiel fiscal et nombreux logements sociaux ; de la dotation particulière de solidarité urbaine (DPSU) des-

tinée aux communes affectées de critères proches des bénéficiaires de la DSU ; du fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France ; du fonds de compensation des déséquilibres régionaux et de la dotation de développement rural.

Pour finir, **M. Jean-Pierre Fourcade** a développé ses propositions en matière d'amélioration des finances publiques en vue d'aménager le territoire. Il a cité les contrats de plan Etat-régions comme «outil numéro un», compte tenu de leur montant élevé : 52 milliards de francs pour la période 1989-1994, auxquels s'ajoutent les efforts des régions. Il a estimé qu'il fallait les moduler en fonction de la richesse des régions et les intégrer à une perspective nationale d'aménagement du territoire.

En second lieu, il s'est prononcé pour une réforme graduelle de la DGF et de la péréquation de la taxe professionnelle. Il a estimé qu'il fallait, en la matière, se fixer des objectifs à cinq ans en réexaminant les nouveaux dispositifs et avoir pour but d'égaliser les taux de taxe professionnelle sur le territoire. Car les distorsions contribuent aux difficultés des collectivités qui maintiennent des taux élevés.

Il a considéré qu'il fallait trouver un autre mode de financement de l'intercommunalité que par la DGF, trop de communes pauvres se retrouvant de ce fait à la garantie minimale de progression (55 % de croissance de l'enveloppe). Il s'est prononcé pour une dotation de base minimale par habitant et pour un critère superficiaire dans la dotation de péréquation. Il a estimé nécessaire de réformer la garantie minimale de progression qui représente 7,4 milliards de francs.

Sur la taxe professionnelle, il s'est prononcé pour une plus grande spécialisation par collectivité, réservant la taxe professionnelle aux départements, à charge pour ceux-ci d'effectuer ensuite la péréquation communale. Il a également considéré comme possible d'améliorer la péréquation actuelle, par exemple en transformant le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

(FNPTP) en fonds régionaux. Il s'est enfin prononcé en faveur de la restitution par l'Etat de l'allégement à son profit du coût de l'abaissement du plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée. En effet, la loi de finances pour 1989 a prévu qu'une part de la cotisation des entreprises au FNPTP servirait à cette fin (actuellement 0,8 milliard de francs). Cette restitution pourrait servir à financer la dotation de développement rural (DDR), dont le financement actuel (indexation sur les recettes fiscales de l'Etat) n'est pas assuré.

Après avoir remercié le président Fourcade, **M. Jean François-Poncet, président**, lui a demandé s'il ne lui paraissait pas envisageable d'adapter le principe allemand de péréquation selon lequel tout Land doit bénéficier de recettes par habitant de 95 % de la moyenne fédérale, tout Land dépassant 105 % étant écrêté.

M. Jean-Pierre Fourcade a répondu que si le principe lui paraissait adaptable, en revanche, les modalités le seraient difficilement du fait des différences de taille, de structures, de budgets et de recettes (celles des Länder proviennent en grande partie de l'impôt sur le revenu et de la TVA) entre les régions françaises et les Länder. Ceci dit, il ne s'est pas opposé à une simplification de la péréquation en y consacrant un concours unique fondé sur des critères simples et admis par tous.

M. Jean-Pierre Fourcade a ensuite successivement répondu aux questions de **MM. Lucien Lanier ; Alain Vasselle, secrétaire ; Jean Huchon, rapporteur ; Ambroise Dupont ; André Egu et Jacques Sourdille.**

Quant au risque de prime aux mauvais gestionnaires que pourrait faire naître un excès de péréquation, il a expliqué qu'existent en Allemagne des indicateurs de frais de gestion permettant de les éviter.

Il s'est prononcé contre une réforme globale de la fiscalité locale en raison des transferts de charges trop massifs qu'elle entraînerait.

Répondant aux critiques sur la dotation de développement rural (DDR), suspectée de profiter à des communes qui n'en ont pas besoin et ne financent pas de projets, il s'est prononcé pour une amélioration de la DGF des bourgs-centres ruraux qui permettrait de laisser la DDR aux groupements dotés de projets.

Il a estimé que le système des strates démographiques pouvait évoluer vers une échelle à quatre niveaux, Paris restant hors strates.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est déclaré hostile à la suppression de la garantie de progression minimale, rappelant qu'à l'origine, la DGF venait remplacer des taxes existantes. Il a, en revanche, admis qu'il était possible de la moduler dans un objectif péréquateur.

A propos de l'idée de répartir la DGF en enveloppes régionales, **M. Jean-Pierre Fourcade** a mis en garde contre la difficulté d'attribuer de façon individualisée des concours qui doivent obéir à des règles générales. Il a ainsi expliqué que le Comité des finances locales n'avait jamais accepté de se livrer à des attributions individualisées pour éviter les contentieux. Il a en revanche considéré que les niveaux régionaux et départementaux lui paraissaient pertinents pour répartir les différentes formes de péréquation dès lors que des règles générales claires peuvent être établies.

La mission a alors élu **M. Ambroise Dupont** vice-président en remplacement de M Jean Puech, nommé ministre.

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. Michel Thénault**, directeur général des collectivités locales au ministère de l'intérieur.

Dans son propos liminaire, **M. Michel Thénault** a rappelé l'importance des collectivités locales dans une perspective d'aménagement, puisqu'elles réalisent les deux tiers des investissements des administrations publiques.

En premier lieu, il a fait état de la grande complexité du dispositif de la dotation globale de fonctionnement, son service devant manipuler 50 paramètres et 2.500.000 données pour la répartir. Il a repris quelques-unes des critiques formulées par la mission sur l'avenir de l'espace rural : le système des strates démographiques avec l'évaluation du potentiel fiscal à l'intérieur de chaque strate, le poids du critère «logement» dans la dotation de compensation, la garantie minimale de progression.

Il a considéré qu'il ne fallait pas rejeter ces éléments en bloc, mais éventuellement améliorer la construction des différents critères, qui lui paraît plus critiquable que leur utilisation. Il a ainsi affirmé que si la dotation de base était versée selon une échelle par habitant de 1 à 2,5, l'échelle de la DGF tous mécanismes confondus, n'est plus que de 1 à 2. On ne peut donc lui dénier un certain rôle péréquateur.

En second lieu, il a expliqué que l'évolution du dispositif avait tendu à favoriser les communes rurales : majoration de la dotation de compensation des communes rurales, dotation de fonctionnement minimale et mécanisme de solidarité pour les départements, encouragement à l'intercommunalité, dotation de développement rural et péréquation nationale de la taxe professionnelle, rôle des départements au sein de cette même péréquation.

En troisième lieu, il a admis que les dispositifs de péréquation connaissent aujourd'hui de nouvelles limites à cause de deux phénomènes. Le premier est que les fonds de péréquation fonctionnent bien en période de forte croissance des indices qui les font varier. Or depuis deux ou trois ans, ces indices sont faibles et devraient le rester, avec une croissance économique atone et une inflation maîtrisée. Le second est l'empilement des mesures coûteuses prises récemment en faveur des solidarités urbaine et rurale et de l'intercommunalité : elles ont réduit à 200 millions de francs la marge de péréquation de la DGF en 1993.

Il en a déduit que la garantie de progression minimale avait pris au sein de la DGF une ampleur proportionnellement considérable, 30.800 communes progressant désormais à ce niveau. Il lui a paru que le système était allé à l'encontre des intentions du législateur.

M. Michel Thénault a alors exploré les voies de réformes de ces mécanismes en faveur de l'aménagement du territoire.

Il a tout d'abord affirmé qu'il fallait concilier au sein de la DGF la logique de fonctionnement et de péréquation.

Il lui a semblé qu'il fallait examiner : une reconstruction des critères comme le potentiel fiscal, déformé par l'importance des transferts de bases fictifs liés aux compensations (56 milliards de francs de l'ensemble des concours de l'Etat) ; une réduction progressive de la garantie minimale de progression ; la possibilité de découpler les dotations de fonctionnement et les dotations de péréquation ; l'écèlement des attributions (comme en Allemagne) ; un réaménagement du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Il a conclu en considérant que ces réformes devraient être progressives et veiller à l'homogénéité de l'ensemble.

Interrogé par **M. Alain Vasselle**, qui avait observé que les districts de son département étaient favorisés dans leur dotation par rapport aux communautés de communes, **M. Michel Thénault** a expliqué qu'il pouvait y avoir un effet de la différence d'écart à la moyenne des potentiels fiscaux ; ceux des districts n'étant pas appréciés par rapport à la même moyenne que ceux des communautés de communes.

Il a rappelé que le coefficient d'intégration fiscale serait déterminant, à l'avenir, pour faire le tri entre les groupements à projet réel et ceux qui auraient pu, éventuellement, se constituer uniquement en vue de bénéficier de la DGF.

Interrogé par **M. André Egu** sur la pertinence d'une remise à plat de la DGF, **M. Michel Thénault** a estimé

qu'il fallait restaurer le rôle péréquateur de cette dotation sans pour autant oublier son rôle de base, un tel oubli risquant d'engendrer un accroissement de la fiscalité locale. Il a considéré qu'il fallait reprendre les différents objectifs de la DGF et voir comment elle pourrait les satisfaire, mais faire attention aux modifications individuelles de ses paramètres, dont les effets peuvent être violents.

Répondant à une question de **M. Ambroise Dupont**, **M. Michel Thénault** a considéré que la coopération intercommunale était une bonne méthode pour favoriser l'aménagement du territoire. Il a cependant admis les difficultés pratiques de mise en oeuvre : transferts de compétences, imbrication fiscale.

MM. Jean Huchon, rapporteur, et Ambroise Dupont, ayant critiqué l'attribution de la DDR, **M. Michel Thénault** a expliqué qu'il faudrait résoudre le problème du financement de cette dotation et celui de son attribution. Sur ce point, il a considéré qu'il faudrait, peut-être, renforcer l'idée du projet de développement rural en l'attribuant selon une procédure analogue à la deuxième part de la dotation globale d'équipement. Il a admis que compte tenu de la faiblesse des enveloppes individuelles des communes, il paraissait difficile qu'elles utilisent leur DDR au financement d'un véritable projet et que la question d'un meilleur ciblage de cette dotation pouvait être posée.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
DES MISSIONS ET DÉLÉGATIONS
POUR LA SEMAINE DU 1^{er} AU 4 JUIN 1993**

Commission des Affaires culturelles

Mardi 1^{er} juin 1993

à 16 heures

Salle n° 261

- Examen du rapport de M. Albert Vecten sur le projet de loi n° 272 (1992-1993) relatif à la partie législative du livre VIII (nouveau) du code rural.

Jeudi 3 juin 1993

à 10 heures

Salle n° 261

- Examen des amendements aux conclusions de la commission sur la proposition de résolution n° 293 (1992-1993) de M. Yves Guéna sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 85/611/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.) (Rapport n° 315 de M. Jacques Legendre mis en distribution lundi 24 mai 1993).

- Adoption de la Résolution de la commission sur cette proposition de directive.

- Communication de M. Adrien Gouteyron sur les mesures en faveur de la presse écrite contenues dans le

projet de loi de finances rectificative pour 1993 n° 157 (A.N.).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 317 (1992-1993) présentée par MM. Marcel Lucotte, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Ernest Cartigny et plusieurs de leurs collègues relative au financement des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mardi 1^{er} juin 1993

à 11 heures

Salle n° 263

- Audition M. Hervé de Charette, Ministre du Logement, sur le projet de loi n° 157 (A.N.) de finances rectificative pour 1993.

Mercredi 2 juin 1993

à 9 heures 30

Salle n° 263

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. Proposition de loi n° 228 (1992-1993) de M. Gérard Larcher et plusieurs de ses collègues, modifiant l'article 35 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public des postes et télécommunications ;

. Proposition de loi n° 309 (1992-1993) de M. Alain Vasselle et plusieurs de ses collègues, visant à supprimer la cotisation d'accueil instituée par l'article 16 de la loi n° 92-613 du 6 juillet 1992 ;

. Proposition de loi n° 302 (1992-1993) de M. Jean Bernard et plusieurs de ses collègues, tendant à proroger

l'application du contrôle des structures des exploitations agricoles pour les créations ou extensions de capacité des ateliers hors-sols ;

. Proposition de loi n° 314 (1992-1993) de M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, tendant à proroger la date d'application du contrôle des structures des ateliers hors-sol ;

. Proposition de loi n° 92 rectifié (A.N.) de M. Charles de Courson, tendant à proroger l'application du contrôle des structures des exploitations agricoles pour les créations ou extensions de capacité des ateliers hors-sols (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale).

- Désignation des membres et fixation du calendrier de la mission d'information devant se rendre dans les Pays de l'Est, au cours de la prochaine intersession.

- Communication de M. Jean Huchon sur le projet de loi n° 157 (A.N.) de finances rectificative pour 1993 (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Examen du rapport d'information de M. Jean-Jacques Robert sur l'urbanisme commercial.

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

Mercredi 2 juin 1993

à 10 heures

Salle n° 216

Sous réserve de l'adoption de ces textes par l'Assemblée nationale et de leur transmission par le Gouvernement :

- Echange de vues sur le projet de loi de finances rectificative pour 1993 (A.N. n° 157, 10e législature).

- Examen du rapport de M Jacques Golliet sur le projet de loi n° 123 (A.N., 10e législature), autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Mongolie, relative à l'entraide judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile.

- Communication de MM. Roland Bernard et Jacques Golliet à la suite d'une mission effectuée en Macédoine, du 21 au 27 mai 1993.

Commission des Affaires sociales

Mardi 1^{er} juin 1993

à 16 heures 30

Salle n° 213

- Audition de M. Hervé de Charette, ministre du logement.

Mercredi 2 juin 1993

à 11 heures

Salle n° 213

- Communication de M. Jean-Pierre Fourcade sur le projet de loi de finances rectificative pour 1993 n° 157 (AN) (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission par le Gouvernement).

**Commission des finances, du contrôle budgétaire et
des comptes économiques de la Nation**

Mardi 1^{er} juin 1993

à 17 heures

Salle de la commission

- Audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre du Budget, sur le projet de loi n° 157 (AN. 10^{ème} législature) de finances rectificative pour 1993.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 319 (1992-1993) de privatisation.

- Demande de saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 222 (1992-1993) de M. Philippe Marini et plusieurs de ses collègues, tendant à permettre la création de fonds de pension.

Mercredi 2 juin 1993

Salle de la commission

à 10 heures :

- Examen du rapport sur le projet de loi n° 319 (1992-1993) de privatisation.

à 15 heures :

- Examen du rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général, sur le projet n° 157 (AN, 10^{ème} législature) de loi de finances rectificative pour 1993.

- Examen du rapport de M. Jacques Oudin sur la proposition de résolution n° 287 (1992-1993), présentée, en application de l'article 73 bis du règlement, par M. Jacques Oudin et plusieurs de ses collègues, sur la proposition de décision du Conseil sur la participation de la

Communauté au Fonds européen d'investissement
(n° E-53).

Jeudi 3 juin 1993

à 9 heures

Salle de la commission

- Examen sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur général, des conclusions du groupe de travail sur les délocalisations, hors du territoire national, des entreprises industrielles ou de services.

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

Mardi 1^{er} juin 1993

à l'issue de la discussion générale des conclusions de la commission des Lois sur la proposition de loi n° 211 (1992-1993) présentée par M. Jacques Larché, tendant à modifier la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale en vue de faciliter la conduite des enquêtes judiciaires et de l'instruction ainsi que le déroulement des audiences pénales

Salle de la Commission

- Examen des amendements éventuels à ces conclusions (Rapporteur : M. Jean-Marie Girault).

Mercredi 2 juin 1993*à 9 heures et, éventuellement, à 15 heures*

Salle de la Commission

- Demande de saisine pour avis et éventuellement nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 319 (1992-1993) de privatisation.

- Demande de saisine pour avis et éventuellement nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 158 (AN) relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Nomination de rapporteurs pour les propositions de loi suivantes :

. n° 247 (1992-1993) présentée par M. Pierre-Christian Taittinger, relative à la composition des listes de candidats aux élections sénatoriales et régionales ;

. n° 311 (1992-1993) présentée par Mme Françoise Seligmann et M. Michel Dreyfus-Schmidt, relative à la vidéosurveillance de la voie et des lieux publics.

- Examen du rapport de M. Jacques Bérard sur la proposition de loi n° 308 (1992-1993) modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à réformer le droit de la nationalité.

- Examen du rapport de M. Bernard Laurent sur les propositions de loi suivantes :

. n° 262 (1992-1993) présentée par MM. Serge Mathieu et Pierre Vallon, tendant à allonger les délais d'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale ;

. n° 290 (1992-1993) présentée par M. Jean-Paul Delevoye, visant à modifier l'article 68 de la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République ;

- Examen du rapport de M. Christian Bonnet sur la proposition de loi n° 307 (1992-1993) présentée par

M. Jacques Larché, précisant certaines dispositions du code électoral relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales.

Commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la S.N.C.F., les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire

Mardi 1^{er} juin 1993

Salle n° 216

à 10 heures 30 :

- Examen du rapport de M. Claude Belot.

éventuellement, à 14 heures 30 :

- Suite de l'examen du rapport de M. Claude Belot.

Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain

Mardi 1^{er} juin 1993

Salle n° 263

à 14 heures 30 :

- Audition de Mme Martine Buron, Présidente du groupe «Décentralisation» constitué auprès du Commissariat général du Plan.

à 16 heures :

- Audition de M. Pierre Laffitte, Sénateur, Président de la fondation Sophia-Antipolis.

Mercredi 2 juin 1993

Salle n° 263

à 14 heures 30 :

- Audition de M. François Paour, Président de la Fédération nationale des maires ruraux.

à 16 heures :

- Audition de M. Michel Martin, Président du Rassemblement pour une éco-société.

Jeudi 3 juin 1993

Salle n° 263

à 9 heures 30 :

- Audition de M. Pierre Georgini, Directeur de l'Ecole nouvelle d'ingénieurs en communication.

à 11 heures :

- Audition de Mme Anita Rozenholc, chargée de mission à la DATAR.

**Mission commune d'information sur la télévision
éducative**

Mercredi 2 juin 1993

Salle n° 261

à 15 heures :

- Audition de Mme Claire Poinsignon, chargée de mission au département «Programmes universitaires européens» de la Sept.

à 16 heures :

- Audition de Mme Anita Rozenholc, chargée de mission aux nouvelles technologies de la communication à la DATAR.

à 17 heures :

- Audition de Mme Marie-Yvonne Perrichot, présidente du Syndicat des producteurs de programmes audiovisuels.

**Délégation du Sénat pour les Communautés euro-
péennes**

Mardi 1^{er} juin 1993

à 17 heures 30

Salle Médicis

- Examen du projet de rapport d'information de M. Jacques Genton sur la réforme relative aux missions et à la coordination des fonds structurels (n° E-71).