

LE SENAT

ISSN 1240 8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 32 – SAMEDI 27 JUIN 1998

SESSION ORDINAIRE 1997-1998



SOMMAIRE

Affaires culturelles	5007
Affaires économiques	5031
Affaires étrangères	5033
Affaires sociales	5035
Finances	5051
Lois	5067
Mission commune d'information	5091
Programme de travail pour la semaine du 29 juin au 4 juillet 1998	5093

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires culturelles	
• <i>Audiovisuel - Politique audiovisuelle extérieure de la France</i>	
- Audition de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères	5007
• <i>Enseignement scolaire - Problème de la violence en milieu scolaire</i>	
- Audition de M. Jean-Louis Lorrain, sénateur, auteur du rapport "violences scolaires : ni fatalité, ni impuissance"	5016
- Audition de M. René Blanchet, recteur de l'académie de Paris	5023
 Affaires économiques	
• <i>Nomination de rapporteur</i>	5031
• <i>Agriculture - Codification - Partie législative du livre VI (nouveau) du code rural (Pjl n° 498)</i>	
- Examen du rapport en troisième lecture	5031
 Affaires étrangères	
• <i>Audiovisuel - Politique audiovisuelle extérieure de la France</i>	
- Audition de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères	5033

Affaires sociales

- *Anciens combattants - Retraite anticipée pour les anciens combattants en fin de droit justifiant de quarante années de cotisations diminuées du temps passé en Afrique du Nord (Ppl n° 390)*
 - Examen du rapport 5035
- *Sécurité sociale - Commission des comptes*
 - Audition de M. Philippe Nasse, secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale 5043

Finances

- *Groupe de travail - Chambres régionales des comptes*
 - Communication du président et du rapporteur 5051
- *Commission des opérations de bourse - Conclusions du rapport annuel*
 - Audition de M. Michel Prada, président 5057

Lois

- *Nomination de rapporteurs* 5076
- *Justice - Conseil supérieur de la magistrature (Pjlc n° 476 et Ppl n° 319)*
 - Examen des amendements 5067
- *Groupe de travail - Chambres régionales des comptes*
 - Communication du président et du rapporteur 5071
- *Outre-mer - Nouvelle-Calédonie (Pjlc n° 497)*
 - Audition de M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer 5072
 - Examen du rapport 5077
- *Mission d'information sur le processus européen de coopération policière*
 - Communication du président et du rapporteur 5083

	Pages
	—
Mission commune d'information sur la place et le rôle des femmes dans la vie publique	
• <i>Communication</i>	5091
Programme de travail des commissions, groupes d'étude et offices pour la semaine du 29 juin au 4 juillet 1998	 5093

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 23 juin 1998 - Coprésidence de M. Adrien Gouteyron, président, et de M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. - La commission a, conjointement avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, **entendu M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères**, sur la **politique audiovisuelle extérieure** de la France.

Avant d'exposer son action au titre de l'audiovisuel extérieur, **M. Hubert Védrine** a rappelé qu'une modification de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCST) de son ministère était en cours. Un des volets de cette importante réforme intéressera le domaine de compétence de la commission des affaires culturelles. Le nouvel organigramme sera mis en application le 1er janvier prochain.

M. Hubert Védrine a ensuite insisté sur le facteur d'influence que représente la communication audiovisuelle au plan international et sur les enjeux économiques sous-jacents. Il a noté en particulier que le déficit des échanges audiovisuels entre l'Europe et les Etats-Unis était supérieur à 6 milliards de dollars. Par ailleurs, la place des images et de la télévision dans les sociétés modernes fait de la communication audiovisuelle un incontournable facteur de rayonnement des cultures nationales. Sachant enfin que les mutations technologiques en cours, conjuguées avec la mondialisation de l'économie, introduisent dans ce secteur d'importants bouleversements –il existe actuellement quelque 4.000 chaînes de télévision dans le monde, dont 1.000 ont été créées l'année dernière– il appartenait au ministère des affaires étrangères d'adapter l'action audiovisuelle extérieure à ce nouveau contexte, par une attitude volontariste et offensive.

C'est ainsi qu'après une phase de consultation avec les responsables de l'audiovisuel public et privé, un plan de réforme a été élaboré et présenté en conseil des ministres le 30 avril dernier.

Le premier choix a été de renoncer à la création d'une chaîne française d'information internationale à laquelle l'insuffisance numérique des populations francophones interdisait toute perspective de rentabilité. Aucun professionnel de l'audiovisuel national n'a d'ailleurs défendu ce projet lors du processus de concertation mené par le ministère des affaires étrangères.

Le plan de réforme adopté comporte trois axes :

- il s'agit d'abord de développer le soutien à l'exportation des programmes ; le débat sur l'action audiovisuelle extérieure a été trop centré sur la diffusion des chaînes françaises à l'étranger ; il est tout aussi important de faire acheter des programmes français par les chaînes étrangères en vue d'une diffusion dans la langue du pays ; en effet, la très grande majorité des téléspectateurs regarde surtout les chaînes nationales, dont la multiplication engendre une demande accrue de programmes ; il convient donc de favoriser l'exportation des programmes français ; il est possible d'adopter, à cet égard, une démarche commerciale, ce que font les entreprises françaises groupées au sein de l'association professionnelle Télévision France Internationale (TVFI), qui bénéficie de concours financiers du ministère des affaires étrangères et du Centre national du cinéma (CNC) ; les ventes de programmes français à l'étranger ont représenté près de 1,3 milliard de francs en 1996, chiffre en augmentation de 20 % par rapport à 1995 ; les exportations de films français se sont élevées à 0,4 milliard de francs ; on obtient globalement un chiffre de 1,7 milliard de francs, à comparer aux 2,5 milliards de francs d'exportations britanniques constatés en 1996.

Dans ce contexte, le soutien public à TVFI devrait doubler. Il est également possible de faire plus en renforçant, par exemple, les dispositifs d'aide du CNC au sous-titrage

et au doublage. Une réflexion est par ailleurs engagée sur les possibilités d'améliorer les instruments d'aide à l'exportation, notamment du type Coface, afin de les adapter à la nature des contrats audiovisuels.

L'autre démarche est axée sur l'articulation entre diffusion culturelle et exportation. Afin de ne pas concurrencer la commercialisation des programmes sur certains marchés émergents, il a été décidé de limiter l'activité de banque de programmes gratuits de CFI aux pays les moins solvables. La liste des pays de "diffusion culturelle" a ainsi été réduite au début de juin ;

- le deuxième axe du plan adopté est la création d'un soutien financier à la diffusion satellitaire des chaînes françaises dans le monde ; les possibilités offertes par la diffusion satellitaire numérique ont jusqu'à présent été très peu utilisées au plan international par les chaînes françaises ; en effet, la diffusion internationale reste un investissement élevé, aux faibles perspectives de rentabilisation, spécialement si la langue utilisée est le français ; les opérateurs nationaux, présents dans des bouquets étrangers, n'ont franchi le pas que grâce à l'aide publique ; l'Etat pourrait donc prendre à sa charge, plus largement que par le passé et de façon dégressive, une partie des frais de diffusion de chaînes françaises soucieuses de conquérir une audience internationale ; les entreprises intéressées garderaient à leur charge le coût de l'acquisition des droits de diffusion de leurs programmes dans les nouvelles zones couvertes ; une expérience de diffusion d'un bouquet francophone à destination des réseaux MMDS a été réalisée selon ces modalités en 1997 sur l'Afrique ; il serait utile de l'élargir à d'autres zones, en particulier en recourant à des bouquets étrangers existants ;

- le dernier axe du dispositif est la rationalisation des organismes publics de l'audiovisuel extérieur.

Il s'agit d'abord de renforcer TV5 qui assure l'expression audiovisuelle de la francophonie en association avec

la Belgique, la Suisse, le Canada et le Québec. TV5 couvre actuellement 76 millions de foyers dans le monde, chiffre considérable mais encore insuffisant au regard des ambitions poursuivies. Il est nécessaire de renforcer son attractivité en mettant l'accent sur la qualité des programmes, en prévoyant un recours accru au sous-titrage et en régionalisant sa programmation afin de l'adapter aux attentes et aux habitudes des différents publics. A cette fin, une meilleure coordination sera instaurée avec les chaînes de l'audiovisuel public national. C'est ainsi que le retrait de la SOFIRAD du capital de TV5 et la réduction de la part détenue par l'Institut national de l'audiovisuel (INA) permettront d'attribuer 25 % du capital au futur groupe La Cinquième/Sept Arte, et 4 % à RFO (Radio France Outre-mer), tandis que la part de France 2 et de France 3, actuellement de 33 %, sera portée à 35 %.

L'objectif est d'amener les chaînes publiques actionnaires à fournir à TV5 leurs meilleurs programmes et de favoriser la production d'une information plus tournée vers l'international qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. A cet égard, le journal international fourni à TV5 par France Télévision fera prochainement l'objet d'une évaluation.

Parallèlement, les rôles respectifs de TV5 et de CFI seront clarifiés. CFI sera recentrée sur son rôle de banque de programmes, sauf en Afrique où elle conservera pour l'instant son activité de diffuseur. CFI développera par ailleurs ses activités de conseil et d'ingénierie audiovisuelle auprès des télévisions partenaires.

Afin d'assurer le succès de ce recentrage, une présidence commune va être mise en place. C'est ainsi que le conseil d'administration de TV5 doit porter M. Jean Stock, directeur de la branche audiovisuelle d'Havas, à la présidence de la chaîne dans les prochains jours. Il sera nommé début juillet président de CFI. **M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères**, a insisté, à cet égard, sur les qualités professionnelles dont M. Jean Stock a fait la démonstration dans le secteur privé avant d'accepter de les mettre au service de l'audiovisuel public.

Parallèlement à cette démarche, le ministère des affaires étrangères continue à être très attentif au traitement de l'audiovisuel dans les négociations internationales en cours ou à venir. Les tentatives de porter atteinte à la spécificité des produits culturels et du secteur audiovisuel ont été contrées en ce qui concerne la négociation de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). De même, les projets développés par le commissaire Leon Brittan dans le cadre du projet d'accord de libre-échange transatlantique (NTM) ont été mis en échec. On peut cependant prévoir que le problème resurgira en l'an 2000 à l'occasion de la reprise des négociations prévues dans le cadre de l'OMC (Organisation mondiale du commerce).

En conclusion de son exposé, **M. Hubert Védrine** a indiqué que les premiers arbitrages budgétaires rendus en milieu d'année avaient chiffré à 130 millions de francs, dont 40 à 50 millions de francs de mesures nouvelles, le coût de l'application de son plan. C'est au vu des montants que la négociation budgétaire arrêtera bientôt définitivement que seront concrètement élaborées les mesures à prendre.

Un débat a suivi l'exposé du ministre.

M. Xavier de Villepin, président, a souhaité avoir des précisions sur l'évolution envisagée de TV5, dont il s'est demandé si elle devait rester la seule chaîne francophone mondiale, et il a voulu savoir si les partenaires de la France avaient été consultés sur cette évolution.

Il s'est également interrogé sur la signification de " l'adossement " de TV5 et de CFI à l'audiovisuel national.

En réponse à ces questions, **M. Hubert Védrine** a souligné que le public potentiel d'une chaîne francophone internationale – environ 150 millions de locuteurs de français dans le monde – ne justifiait pas le lancement d'une autre chaîne que TV5, et que la diffusion de notre culture passait aussi par la diffusion en langue étrangère de programmes français sur les chaînes étrangères, et par

l'inclusion de chaînes françaises dans les bouquets satellitaires.

Il a insisté sur la nécessité d'améliorer la programmation de TV5 et il a annoncé que le nouveau président de la chaîne prendrait très prochainement contact avec les partenaires de la France, qui ont été informés des projets de rénovation de la chaîne.

Quant à " l'adossement " de l'audiovisuel extérieur aux chaînes nationales, **M. Hubert Védrine** a indiqué qu'il avait pour objet d'associer ces dernières à la stratégie audiovisuelle extérieure de la France et d'inciter les chaînes nationales à fournir à TV5 des programmes de qualité.

M. Guy Penne s'est interrogé sur le financement à moyen terme de la nouvelle politique audiovisuelle de la France et sur la nécessité de fusionner TV5 et CFI. Il s'est d'autre part inquiété de l'éventualité que RFI ne soit plus en partie financée par la redevance.

M. Pierre Biarnès, après avoir jugé médiocre la qualité des programmes de TV5, s'est étonné que le ministre n'ait pas fait mention de RFI, dont les programmes sont d'une remarquable qualité, qui diffuse des informations très appréciées et dont la contribution à l'action audiovisuelle extérieure de la France est essentielle, d'autant plus que, dans bien des régions du monde, l'on écoute la radio plus que l'on ne regarde la télévision.

Il s'est par ailleurs demandé si la réforme de l'action audiovisuelle extérieure ne bénéficierait pas surtout aux producteurs de programmes.

M. James Bordas a posé des questions sur le rôle futur de CFI, sur les interférences de sa mission actuelle avec celle de TVFI et sur la répartition de son budget entre les achats de programmes et l'acquisition de capacités satellitaires –dont certaines demeureraient inutilisées– remarquant à ce sujet que, compte tenu du développement des capacités de diffusion, l'acquisition des droits

était désormais un enjeu plus important que l'investissement dans les capacités de diffusion.

Il a aussi souhaité obtenir des précisions sur les conditions du renforcement de la synergie entre les organismes publics de l'audiovisuel intérieur et extérieur, et il s'est demandé si " l'adossement " suffirait à rompre le splendide isolement des différentes chaînes publiques.

Mme Danièle Pourtaud a approuvé la volonté du Gouvernement de diversifier les moyens employés pour développer la présence des programmes audiovisuels français à l'étranger.

Elle a demandé quelle serait la répartition de l'enveloppe financière prévue entre les aides à l'exportation et au transport des programmes, et si ces aides seraient complétées par des aides à l'acquisition de droits.

Elle a voulu savoir si les capacités inutilisées des canaux sur lesquels est diffusée RFO pourraient contribuer à transporter d'autres programmes. Se félicitant de la volonté de rationaliser l'audiovisuel extérieur public, elle a posé des questions sur les effets du rapprochement entre CFI et TV5 et les chaînes nationales, sur les conditions d'acquisition des droits de diffusion à l'étranger des programmes cédés à TV5 par les chaînes nationales, sur le coût du journal international qui serait diffusé sur TV5, et sur la future programmation de la chaîne, en souhaitant à ce sujet que les missions du nouveau pôle public de l'audiovisuel extérieur soient définies par un cahier des charges.

M. Pierre Laffitte a jugé que le développement de la diffusion dans le monde de programmes d'origine française constituait une priorité absolue.

Il a remarqué que les capacités de diffusion satellitaire étant appelées à devenir rapidement excédentaires, il serait sans doute inutile de prévoir une aide au transport des chaînes, qui pourra dans certains cas être assuré gratuitement.

Il a demandé s'il était envisagé d'élargir la diffusion des programmes audiovisuels à celle des téléservices, notant qu'il existait une demande potentielle importante pour ces services, notamment dans le domaine de la formation professionnelle continue.

M. Victor Reux, approuvant également la volonté d'améliorer la diffusion à l'étranger des programmes et des chaînes françaises, a suggéré que l'on étudie également la possibilité de les diffuser sur les réseaux câblés, et il a souhaité, en particulier, que la diffusion câblée au Canada des programmes français reçus à Saint-Pierre-et-Miquelon puisse être encouragée.

Il a noté que TV5, diffusée au Canada, soutenait avantageusement la comparaison avec les chaînes américaines ou canadiennes incluses dans les mêmes bouquets.

M. Ivan Renar a souhaité que la politique de la francophonie soit plus " visible " et plus " combative ", et il a jugé nécessaire d'essayer " d'inventer " une nouvelle chaîne francophone qui pourrait être diffusée par câble, par satellite ou sur Internet. Il s'est demandé si l'insuffisante diffusion de nos chaînes à l'étranger et en Europe était due à un manque de dynamisme commercial ou à notre conception de l'exception culturelle, parfois jugée " arrogante " par nos partenaires. Il a demandé si le cadre européen était propice au développement du " libre-échange " audiovisuel, et il a enfin regretté l'absence des programmes musicaux dans les programmes diffusés à l'étranger.

En conclusion de ces interventions, **M. Adrien Gouteyron, président**, a noté qu'une chaîne de télévision se définissait par sa ligne éditoriale et par sa programmation, et qu'à cet égard TV5 n'avait de chaîne que le nom.

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Hubert Védrine** a notamment apporté les précisions suivantes :

- il paraît impossible de créer ex nihilo une nouvelle chaîne francophone à diffusion mondiale : un tel projet,

dont le coût de démarrage serait très important, ne serait en effet pas viable économiquement ; il faut donc chercher d'autres moyens de favoriser la diffusion internationale de nos programmes audiovisuels ;

- un des objectifs de la réorganisation de l'audiovisuel extérieur est d'améliorer la programmation de TV5 et de lui donner une unité et une cohérence nouvelles. Le choix comme président de la chaîne de M. Jean Stock, qui a une longue expérience de programmeur, s'inscrit dans cette perspective ;

- l'association d'Arte au pôle audiovisuel extérieur permettra à ce dernier de bénéficier de l'expérience et de la réussite de la chaîne franco-allemande dans l'élaboration d'une programmation adaptée à un public " pluriculturel " ; celle de France Télévision devrait offrir l'occasion aux deux grandes chaînes nationales de s'intéresser davantage à l'action audiovisuelle internationale, et les inciter à fournir à TV5 des programmes plus attractifs ;

- le rôle de RFI, qui bénéficie de la moitié des crédits audiovisuels du ministère des affaires étrangères, est essentiel ; mais la situation de cette société est actuellement satisfaisante et il n'y avait donc pas lieu de l'inclure dans la réforme, prioritaire, de la politique de diffusion des programmes et des chaînes de télévision ;

- la réforme de l'audiovisuel extérieur permet de clarifier la répartition des rôles entre CFI –recentrée sur son rôle de banque de programmes français– et TV5, support de diffusion de ces programmes, mais aussi entre CFI et TVFI, désormais seule chargée de la diffusion commerciale des programmes audiovisuels dans les pays solvables ;

- CFI a disposé pendant un temps sur l'Amérique latine d'une capacité analogique qu'elle n'était pas en mesure d'utiliser et qu'elle a sous-louée sans parvenir à la rentabiliser ; au mois d'avril dernier, un changement de satellite a permis de mettre fin à cette surcapacité ;

- la répartition entre les différentes actions des moyens dégagés pour financer la réforme de l'audiovisuel

extérieur n'est pas encore arrêtée ; les aides aux exportations bénéficieront l'année prochaine de 10 millions de francs supplémentaires et les aides au transport satellitaire représentent environ 40 millions de francs ;

- la réorganisation du pôle audiovisuel extérieur et le rapprochement entre CFI et TV5 et les chaînes nationales créent les conditions d'un renouveau de l'action audiovisuelle extérieure ; la réforme mise en oeuvre ne peut cependant garantir une amélioration immédiate de la situation antérieure, qui était peu satisfaisante ;

- la diffusion câblée de RFO au Canada se heurterait à des problèmes de droits de diffusion ;

- la directive Télévision sans frontières (TSF) assure un " libre-échange organisé " des programmes audiovisuels au sein de la Communauté européenne et elle incite à la diffusion majoritaire de programmes européens dans les Etats membres ;

- l'expérience de la banque de services et de programmes de La Cinquième, qui permet de commander par Internet des programmes diffusés ensuite par satellite, pourrait bénéficier au développement de la diffusion internationale de nouveaux services souhaité par M. Pierre Laffitte ;

Enfin, le ministre a insisté sur le caractère pragmatique de sa démarche et l'importance des concertations avec les professionnels qu'il continuera de mener.

Mercredi 24 juin 1998 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président.- Dans le cadre d'**auditions** consacrées au **problème de la violence en milieu scolaire**, la commission a d'abord entendu **M. Jean-Louis Lorrain, sénateur**, auteur du rapport : " Violences scolaires : ni fatalité, ni impuissance ".

M. Jean-Louis Lorrain a rappelé que le rapport qu'il avait publié était le fruit des travaux qu'il avait menés dans le cadre d'une mission qui lui avait été confiée en

février 1997 par M. Alain Juppé, Premier ministre, et qui avait été interrompue avant son terme par le changement de Gouvernement intervenu en 1997.

A titre liminaire, il a indiqué que la complexité du phénomène de la violence scolaire interdisait toute approche idéologique et que sa démarche pragmatique avait été dictée par le souci de ne pas céder au pessimisme ambiant, de proposer des solutions équilibrées échappant à l'alternative répression-permissivité et de donner une vision réaliste de l'éducation nationale qu'il convient de ne pas décrédibiliser.

Il a également souligné que la crise des valeurs de notre société ne pouvait être évoquée qu'avec prudence mais que l'évolution de l'opinion permettait de tenir aujourd'hui un langage qui n'aurait pas été accepté il y a quelques années, et qu'il fallait se féliciter que l'on mette à nouveau au premier plan l'éducation citoyenne et l'instruction civique.

Il a rappelé que toute politique de prévention de la violence scolaire s'inscrivait nécessairement dans la continuité et a estimé qu'il fallait se défier des " plans " qui n'avaient que des effets éphémères ou qui s'en tiendraient à des options uniquement sécuritaires. Il a rappelé qu'il était difficile, jusqu'à une date récente, de mesurer le phénomène de la violence scolaire, en l'absence de statistiques fiables, et qu'il fallait se garder de conclusions générales quant à l'aggravation de ce phénomène.

Au-delà des violences traditionnelles, il a estimé qu'il convenait d'apporter une attention particulière aux conduites à risques et aux comportements suicidaires des jeunes qui appellent, selon lui, des actions de prévention spécifiques. Il a indiqué que les phénomènes de la violence scolaire étaient désormais parfaitement connus et définis grâce à la publication de rapports, comme ceux de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure.

Il a également souligné la nécessité de sensibiliser les enseignants aux problèmes de la violence dans le cadre de

leur formation initiale et continue et de leur apporter une aide adaptée.

Il a ensuite fait observer qu'une politique de prévention de la violence scolaire passait par une réhabilitation de la fonction de chef d'établissement, par une prise en compte de la violence dans les projets d'établissement et par une concertation avec les familles, notamment au sein des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté.

Il a insisté sur l'importance du partenariat et des chartes passées notamment entre l'éducation nationale et la justice depuis 1996, lesquelles ont permis de développer des structures au niveau académique et d'établir des fiches de signalement sur les élèves violents, cette collaboration étant appelée à se prolonger avec les services de police et de gendarmerie.

Il a indiqué que des visites effectuées dans des départements comme ceux du Nord ou de la Seine-Saint-Denis lui avaient permis de constater une situation parfois explosive qui s'est traduite par certains mouvements récents.

Il a par ailleurs souligné la nécessité d'élaborer un véritable " code parental " et d'engager un partenariat entre l'éducation nationale et les structures de la protection maternelle et infantile. Appelant de ses vœux une revalorisation de la fonction des personnels médico-sociaux, notamment des infirmières et des assistantes sociales, il a regretté que les médecins scolaires ne soient pas associés à la réflexion engagée sur la violence scolaire.

Il a également constaté que les chefs d'établissement acceptaient désormais de porter leurs difficultés sur la place publique, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années.

Il a estimé que la conception architecturale des bâtiments scolaires jouait un rôle majeur sur les comportements des élèves et a rappelé la responsabilité des élus locaux en ce domaine.

M. Jean-Louis Lorrain a ensuite évoqué les orientations qui seraient susceptibles, selon lui, de fonder une politique de prévention de la violence en milieu scolaire.

Soulignant l'efficacité de certaines initiatives prises en ce domaine, il a d'abord souhaité que l'institution scolaire retrouve sa crédibilité et que l'ouverture des établissements sur l'extérieur s'effectue surtout vers les collectivités territoriales.

Il a particulièrement insisté sur la nécessité d'une refonte de la carte scolaire qui permettrait seule d'assurer un brassage des populations. Evoquant la création d'un carnet de comportement pour les élèves, et les réactions que cette proposition avait provoquées, il a précisé que ce document serait destiné à retracer les incidents qui pourraient intervenir au cours de la scolarité des élèves et que celui-ci devrait avoir un caractère confidentiel.

Il a par ailleurs indiqué qu'il convenait de repérer précocement les enfants à risque dans l'enseignement primaire.

S'agissant des personnels, il a estimé indispensable de redéfinir la fonction du personnel d'encadrement, de prendre en compte le phénomène de la violence scolaire dans la formation initiale et continue des enseignants, de développer le pouvoir des chefs d'établissement pour recruter des enseignants sur profil afin de consolider la stabilité des équipes pédagogiques et de revaloriser la fonction des personnels médico-sociaux, en particulier dans les établissements de grande taille.

Précisant que le projet de code parental pour l'an 2000 évoqué dans son rapport était d'abord destiné à rétablir l'autorité des parents, il a souhaité que la commission des affaires culturelles et la commission des affaires sociales du Sénat réfléchissent en commun sur ce sujet.

Il a par ailleurs préconisé le développement d'une aide psychologique aux élèves qui peuvent être à l'origine de violences et a souligné l'intérêt d'actions de sensibilisation

aux disciplines artistiques en direction des jeunes et de leurs parents.

Il a enfin appelé de ses vœux une prise en charge précoce de certains adolescents concernés par la maltraitance ou la violence, notamment dans le cadre d'internats urbains, et la création de structures spécifiques d'accueil pour les " décalés de la citoyenneté " et en particulier pour les élèves qui ont été exclus de plusieurs établissements scolaires.

Un débat s'est alors engagé.

M. Adrien Gouteyron, président, après avoir souligné le grand intérêt du rapport de M. Jean-Louis Lorrain, a indiqué que la ministre déléguée à l'enseignement scolaire avait exprimé le souhait d'entretenir la commission de la création de " classes-relais " qui auraient vocation à accueillir des élèves violents ou refusant l'institution scolaire.

M. Franck Sérusclat a estimé que la violence scolaire était également entretenue par notre société marchande, les frustrations qu'elle engendre et par la télévision.

Il a émis des réserves sur l'idée d'un " carnet de comportement " et s'est demandé si celui-ci ne constituait pas une sorte de pré-casier judiciaire. Il a également souligné le rôle très important de la conception architecturale des établissements sur le développement de la violence scolaire.

M. André Maman a indiqué que certains pays, comme les Etats-Unis, avaient pris des mesures radicales pour détecter et exclure les enfants à risque des établissements scolaires. Il a estimé qu'il convenait de revaloriser la fonction des personnels médico-sociaux, mais aussi d'adjoindre à ces derniers des psychiatres, et d'impliquer tous les acteurs concernés (parents d'élèves, chefs d'établissement et enseignants) pour réussir une véritable politique de prévention de la violence scolaire.

Il a enfin regretté que les statistiques disponibles, et le maintien d'une certaine loi du silence dans les établissements, ne permettent pas d'appréhender exactement la gravité du phénomène de la violence en milieu scolaire.

M. Serge Lagache a rappelé que les collectivités territoriales étaient certes concernées par la construction des bâtiments scolaires, mais aussi par leur fonctionnement, et a évoqué les relations difficiles établies en ce domaine entre les chefs d'établissement et les assemblées départementales ou régionales, qui sont parfois à l'origine de dysfonctionnements.

M. Ivan Renar a fait observer que les réponses à la violence scolaire relevaient davantage de la société que de l'école, et que ce phénomène s'était aggravé avec la détérioration de la situation économique et sociale, la montée du chômage et l'usage de la drogue, qui touchent particulièrement des régions comme celle du Nord-Pas-de-Calais.

Il a par ailleurs regretté que certains chefs d'établissements, soucieux de préserver l'image de leur établissement, manifestent un certain attentisme face au problème de la violence.

Il a également indiqué que sa région regroupait plusieurs " Seine-Saint-Denis " en puissance mais a constaté que la dégradation de la situation scolaire dans ce département avait provoqué une mobilisation positive de tous les acteurs concernés. Il a enfin souligné qu'en dépit de la situation explosive de certains établissements, qui résulte souvent de la présence de quelques éléments violents, et qui peut être entretenue par une solidarité entre les élèves, l'immense majorité des jeunes restait à l'écart de ces comportements.

M. Victor Reux a dénoncé le rôle joué par les médias dans le développement de la violence scolaire et a rappelé que la formation des enseignants dans les années 50 ou 60 comportait un enseignement de la psychologie et une année d'application dans les établissements.

Se déclarant favorable au développement de partenariats, il a regretté que la nature des rapports entre les enseignants et leur hiérarchie contribue parfois à entretenir une loi du silence à l'égard des violences scolaires.

Il a enfin souhaité que les médecins scolaires bénéficient d'une formation à la psychologie et que la formation dispensée dans les IUFM permette de prévenir tout laxisme des enseignants à l'égard des comportements inacceptables de leurs élèves.

Répondant à ces interventions, **M. Jean-Louis Lorrain** a notamment apporté les précisions suivantes :

- le rôle de la télévision dans le développement de la violence à l'école fait aujourd'hui l'objet d'un débat, mais la mise en place d'une éducation à l'image apparaît essentielle pour les jeunes élèves ;

- le carnet de comportement devrait rester confidentiel et n'est pas destiné à " ficher " les élèves : il a pour objet de suivre les incidents de scolarité de certains d'entre eux ;

- une conception de l'école ouverte implique que celle-ci soit de préférence installée dans la cité, même si cette dernière est le siège de violences ;

- la détection des enfants à risque doit être effectuée précocement, par des pédiatres, mais elle devrait se poursuivre tout au long de l'adolescence afin de prévenir notamment des comportements suicidaires liés à l'isolement des élèves ;

- des résultats spectaculaires peuvent être obtenus en matière de résultats scolaires ou de réduction de la violence par des équipes pédagogiques motivées ;

- si une formation à la psychologie des enseignants est nécessaire, cette discipline ne doit pas envahir les établissements scolaires d'une manière excessive ;

- la lutte contre la loi du silence passe aussi par un véritable partenariat entre les chefs d'établissement et les autorités académiques, et notamment par la transmission

systématique aux établissements des informations sur les comportements dangereux de certains élèves.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. René Blanchet, recteur de l'académie de Paris.**

M. René Blanchet a précisé, en préambule, que son expérience en matière de prévention de la violence scolaire, acquise dans les trois académies dont il avait eu précédemment la charge (Nice, Montpellier et Aix-Marseille), lui avait permis de constater que les phénomènes de violence scolaire existaient aussi en dehors des grandes métropoles et des quartiers " difficiles " .

Il a d'abord indiqué que toute politique de prévention en ce domaine passait par un suivi constant, et en temps réel, des événements, et qu'une généralisation des observatoires départementaux des violences à l'école était souhaitable. Il a noté que l'observatoire créé dans les Bouches-du-Rhône était animé par l'éducation nationale et mobilisait les services de l'Etat, les collectivités territoriales concernées ainsi que le tissu associatif : ses informations résultent pour l'essentiel de fiches de signalement des incidents constatés qui ont été également généralisées dans les départements de Seine-Saint-Denis et des Yvelines. Ces fiches, établies à partir d'une typologie des actes de violence, permettent aux chefs d'établissement de " faire remonter " toutes les informations relatives aux événements constitutifs de violence et, aux autorités académiques, de réagir avec rapidité et fermeté.

Il a ajouté que ces données fournissaient des indications précieuses sur la périodicité de ces phénomènes -on constate en effet que les actes de violences sont plus fréquents à certaines périodes de la journée ou de l'année- et constituaient un outil d'observation utile pour définir une politique de prévention de la violence en milieu scolaire.

Il a noté que la mise en oeuvre du plan lancé par M. François Bayrou, le 20 mars 1996, avait permis de réduire pendant un temps les violences scolaires, notamment dans les quartiers nord de Marseille.

S'agissant du nouveau plan de prévention annoncé par M. Claude Allègre le 5 novembre 1997, il a rappelé que ce dispositif était en cours d'expérimentation dans neuf sites répartis sur six académies : ces zones expérimentales ont été définies, en liaison avec les préfets, les autorités de police et les services judiciaires afin d'harmoniser leurs caractéristiques.

Il a souligné par ailleurs que les efforts d'innovation pédagogique et de formation des personnels ainsi que les emplois-jeunes, avaient été concentrés sur des zones limitées : cet effort s'est traduit par exemple, pour certains collèges de Marseille à faibles effectifs par l'affectation de six à dix aides-éducateurs par établissement et par la création d'emplois de personnels ATOS et médico-sociaux.

Il en est résulté une réduction des tensions et de la violence dans les établissements concernés, tandis que les aides-éducateurs ont été appelés à jouer un rôle de médiation entre les collègues et les familles et ont pu contribuer à réduire, sous la direction des chefs d'établissement, la fréquence de l'absentéisme scolaire. Il a cependant indiqué que la violence scolaire ne se manifestait pas dans les mêmes termes à Avignon, dans les quartiers nord de Marseille, en Seine-Saint-Denis ou à Paris, et que cette diversité appelait une politique de prévention au plus près du terrain.

Evoquant ensuite les causes de la violence en milieu scolaire, **M. René Blanchet** a notamment cité la défaillance de l'autorité parentale et la disparition d'un système de valeurs dans les familles et à l'école : il a estimé qu'il était prioritaire de rétablir ces valeurs et de développer une pratique citoyenne dans la vie quotidienne de l'établissement, ce qui va très au-delà des cours d'instruction civique. Il a ajouté que les media avaient une part de responsabilité dans la banalisation de la violence, surtout auprès d'un public jeune et que la dégradation de la situation économique et sociale, les carences affectives dans leur éducation et l'échec scolaire précoce condui-

saient inéluctablement au rejet de l'école et à l'absentéisme scolaire.

Il a ainsi estimé qu'il convenait de répondre aussi tôt que possible aux difficultés des élèves, par exemple, dès le cours préparatoire lorsque les maîtres sont déjà en mesure de diagnostiquer les difficultés de lecture, d'écriture ou les troubles de comportement ; une action engagée au collège serait, selon lui, trop tardive puisqu'à ce stade de la scolarité on passe des difficultés des élèves aux élèves en difficulté.

Un débat s'est alors instauré.

M. Adrien Gouteyron, président, a souligné l'intérêt et le caractère concret de cet exposé. Il a demandé si une modification des conditions d'affectation et de gestion des enseignants ainsi que de la définition de leur service, serait susceptible de contribuer à la prévention de la montée de la violence en milieu scolaire.

M. Alain Joyandet a estimé qu'il convenait de créer des observatoires des violences à l'école dans tous les départements même si certains d'entre eux sont encore peu concernés par cette violence.

Il a demandé s'il était préférable de retirer des établissements certains élèves réfractaires au milieu scolaire ou s'il convenait de les garder et de prendre les mesures nécessaires au sein même des établissements ; il a fait observer que notre législation était incomplète et qu'il n'y avait pas de " maillon intermédiaire " entre la rue ou l'école et la prison.

Soulignant le rôle essentiel de la prévention en matière de violences scolaires, **M. Daniel Eckenspieller** a jugé nécessaire de distinguer les violences individuelles qui se développent au sein de l'école des violences en groupe constatées dans les collèges.

S'interrogeant sur l'opportunité de mettre en place un accompagnement spécifique des élèves qui se révéleraient inadaptés à l'institution scolaire ou à la société, il a insisté

sur la corrélation entre échec scolaire et violence et souligné que le système scolaire contribuait parfois à " installer " cet échec par exemple en limitant les redoublements : il serait à cet égard souhaitable que le passage dans la classe supérieure des élèves qui ne sont pas en mesure de suivre une scolarité normale ne soit plus systématique comme il l'est actuellement.

M. Franck Sérusclat a salué le courage et les initiatives des chefs d'établissement qui sont confrontés à ces situations de violence.

Soulignant le rôle essentiel joué par les chefs d'établissement, **M. Marcel Vidal** a demandé des précisions sur les critères de recrutement de ces personnels. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'efficacité des emplois-jeunes par rapport aux anciens surveillants d'externat, maîtres d'internat et surveillants généraux.

M. Victor Reux est convenu qu'il fallait détecter aussi précocement que possible les difficultés des jeunes enfants qui hésitent souvent à se confier.

Il a ainsi préconisé une formation des enseignants du premier degré comportant un volet psychologique.

Il a par ailleurs estimé que le choix des responsables d'établissement devait s'effectuer en tenant compte de leur autorité naturelle et de leur sens des relations humaines.

Après avoir relevé l'importance de l'accroissement de la présence adulte dans les établissements pour lutter contre la violence en milieu scolaire qui résulte d'abord de carences parentales et éducatives, **Mme Danièle Pourtaud** a demandé si des expériences avaient déjà été engagées pour mettre en place une éducation à l'image afin de réduire l'impact des media sur la violence scolaire.

Approuvant les propos de M. René Blanchet selon lesquels l'absentéisme constituait notamment un signe précurseur de la violence, **M. Pierre Martin** a constaté que les enseignants répugnaient à déclarer cet absentéisme et que le monde médical s'en rendait trop souvent complice.

Il a remarqué que la restauration d'un système de valeurs pourrait passer par le rétablissement de l'instruction civique mais qu'il était difficile de sensibiliser les parents en cette matière.

Il a par ailleurs émis des doutes sur la possibilité laissée aux enseignants de réagir de manière ferme et rapide à des comportements violents et a indiqué que les élèves retenaient davantage l'image personnelle de leur professeur que le message qui leur était transmis. Il a enfin estimé que l'image donnée par certains enseignants recrutés après 1968 n'avait pas contribué à la dignité de leur fonction.

M. André Maman a souligné qu'aucune des écoles françaises de l'étranger n'était confrontée au phénomène de la violence.

S'appuyant sur son expérience personnelle, il a indiqué que le phénomène de la violence, parfois meurtrière, aux Etats-Unis s'était aussi déplacé dans les écoles rurales et que les menaces, ou les comportements révélateurs d'un risque de violence, étaient immédiatement sanctionnés par une expulsion des élèves dangereux. Il a enfin rappelé qu'un partenariat étroit s'était développé entre les écoles américaines et les services de police et s'est demandé si celui-ci pouvait être appliqué en France.

Répondant à ces interventions, **M. René Blanchet** a notamment apporté les précisions suivantes :

- les auteurs de violences en milieu scolaire doivent être rapidement signalés au procureur de la République et sanctionnés, qu'il s'agisse d'élèves, de personnes extérieures à l'établissement ou même de parents d'élèves ;

- il serait souhaitable que les sanctions prononcées par les conseils de discipline ne soient qu'exceptionnellement remises en cause en appel par les recteurs ;

- toute décision d'exclusion d'un élève entraîne une obligation de réinscription dans un autre établissement et donc conduit à déplacer le problème de la violence ;

- une " extraction " éventuelle de l'élève du système scolaire ne pourrait être décidée par le conseil de discipline qu'en fonction de l'intérêt de l'élève ; un recours à des formules d'internat ne serait efficace que s'il intervenait précocement dans la scolarité : de telles formules devraient comporter un volet éducatif et une composante d'enseignement afin de permettre à l'élève concerné de revenir ultérieurement dans le système scolaire ;

- un accompagnement spécifique des élèves en difficulté dans l'enseignement primaire pourrait être assuré par des éducateurs avec le soutien des collectivités locales : cette formule supposerait un projet d'école ou de groupement d'écoles, qui engagerait l'ensemble de la communauté scolaire ;

- l'échec scolaire constitue également une forme de violence : si les appréciations portées dans le bulletin scolaire doivent tenir compte des exigences des programmes, elles doivent aussi respecter la personne de l'élève et l'encourager en se gardant cependant de toute démagogie ;

- des " postes à profil " d'enseignant et de responsable d'établissements difficiles pourraient être définis, mais il faudrait qu'il soient pourvus dans des conditions transparentes à l'issue d'un mouvement spécifique ;

- à l'instar des instituteurs formés par les anciennes écoles normales qui assuraient une formation en alternance, les diplômés d'IUFM devraient obligatoirement avoir une expérience d'un établissement difficile au cours de leur scolarité sous la conduite de personnels expérimentés ;

- les surveillants d'externat et maîtres d'internat ne peuvent être comparés aux emplois-jeunes : les premiers bénéficient d'une aide sociale destinée à leur permettre de poursuivre des études supérieures tandis que les seconds sont plus proches des jeunes en difficulté et recourent à cette fonction d'aide-éducateur avant de trouver un emploi ultérieur ;

- certaines dérives ont créé une méfiance à l'égard de la formation psychologique qui est sans doute regrettable ;

- l'éducation à l'image, qui devrait d'abord s'adresser aux parents, apparaît essentielle pour réduire le rôle joué par les media dans le développement de la violence ; cette éducation devrait être dispensée dans les écoles par de vrais professionnels ;

- un relevé quotidien de l'absentéisme des élèves doit être effectué par les enseignants mais cet absentéisme se développe aussi du fait de la complicité de certains parents d'élèves et de la disparition d'un système de valeurs ;

- le développement d'une pratique démocratique au niveau des lycées devrait permettre de sensibiliser les parents de demain à un système de valeurs permettant de distinguer les droits et les devoirs du citoyen.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mardi 23 juin 1998 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de M. Francis Grignon** comme **rapporteur de la proposition de loi n° 437** (1997-1998) de M. Jean-Jacques Hyst tendant à modifier l'article 31 de la **loi n° 92-3** du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Puis elle a examiné le **rapport**, en troisième lecture, de **M. Alain Pluchet** sur le **projet de loi n° 498** (1997-1998) modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la partie législative du **livre VI** (nouveau) du **code rural**.

Après que **M. Alain Pluchet, rapporteur**, eut précisé que trois rectifications de forme avaient été apportées par l'Assemblée nationale à l'article premier de ce texte, la commission a **approuvé le projet de loi sans modification**.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE
ET FORCES ARMÉES**

Mardi 23 juin 1998 - Coprésidence de MM. Xavier de Villepin, président, et Adrien Gouteyron, président de la commission des affaires culturelles - La commission a entendu, conjointement avec la commission des affaires culturelles, **M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères**, sur la **politique audiovisuelle extérieure de la France**. Le compte rendu de cette audition figure dans le présent numéro sous la rubrique «affaires culturelles».

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 24 juin 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Guy Fischer sur la **proposition de loi n° 390 (1997-1998)** de M. Robert Pagès, tendant à **accorder la retraite anticipée** pour les anciens combattants chômeurs en fin de droit, justifiant de **quarante années de cotisations diminuées du temps passé en Afrique du nord**.**

M. Guy Fischer, rapporteur, a d'abord indiqué que la présente proposition de loi visait à accorder aux anciens combattants d'Afrique du nord qui sont chômeurs en fin de droit une retraite anticipée dès lors qu'ils justifient de quarante années de cotisations à l'assurance vieillesse. Il a souligné qu'une telle mesure pourrait intéresser 15.000 personnes.

Il a observé que ce texte s'inscrivait dans le long débat que la commission des affaires sociales avait entretenu, depuis près de quinze ans, sur la question de la retraite anticipée des anciens combattants d'Afrique du nord.

M. Guy Fischer, rapporteur, a estimé que le dispositif proposé ne pouvait être apprécié à sa juste valeur, sans un bref retour en arrière sur les débats passés.

Il a rappelé que la loi du 21 novembre 1973 permettait aux anciens combattants et aux victimes de guerre de prendre leur retraite entre 60 et 65 ans en bénéficiant du taux plein qui leur aurait été reconnu à 65 ans, mais que l'ordonnance de 1982, en instituant la retraite à 60 ans, avait mis fin à l'avantage relatif qui avait été consenti jusqu'alors aux anciens combattants.

Il a, à cet égard, insisté sur le fait que les associations d'anciens combattants d'Afrique du nord, réunis dans le Front Uni, avaient alors légitimement fait valoir que la troisième génération du feu se trouverait placée, au moment de l'âge de la retraite, dans une situation moins favorable que celle de ses aînés.

Il a également rappelé que de nombreuses propositions de loi avaient été déposées à partir de 1985 par des parlementaires issus de tous les groupes politiques du Sénat, tendant à rétablir le bénéfice de la retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du nord. Il a notamment insisté sur une proposition de loi de la commission rapportée par M. Jean-Pierre Fourcade, qui s'était vu opposer l'article 40 en séance publique en 1991.

M. Guy Fischer, rapporteur, a néanmoins souligné que la question de la retraite anticipée avait été profondément renouvelée depuis cette date.

Il a d'abord rappelé qu'une commission tripartite, présidée par M. Chadelat, avait procédé en 1996 à l'évaluation du coût d'une retraite anticipée pour tous les anciens combattants d'Afrique du nord, concluant à un coût net total cumulé de 151 milliards de francs.

Il a également rappelé que de nombreuses mesures de solidarité avaient été instaurées, le plus souvent à la demande du Parlement, en faveur des anciens combattants d'Afrique du nord.

M. Guy Fischer, rapporteur, a particulièrement insisté sur deux mesures.

Il a ainsi observé que la loi du 3 janvier 1995, qui obligeait certains anciens combattants d'Afrique du nord à prendre leur retraite après 60 ans, avait réintroduit le principe de l'avantage relatif en octroyant aux anciens combattants des réductions forfaitaires de durée de cotisation, en fonction du temps passé en Afrique du nord.

Il a également insisté sur le rôle du fonds de solidarité en faveur des anciens combattants d'Afrique du nord créé

par la loi de finances pour 1992, puis modifié par les lois de finances pour 1995, 1996, 1997 et 1998, en remarquant que ce fonds avait pour vocation de verser une aide publique aux anciens combattants les plus en difficulté.

Il a indiqué que le fonds versait trois types d'aides : une allocation différentielle, une allocation de préparation à la retraite et, depuis la loi de finances pour 1998, une allocation différentielle majorée à 5.600 francs pour les chômeurs en fin de droit ayant cotisé pendant quarante annuités.

Il a précisé que 37.700 anciens combattants bénéficiaient du soutien du fonds de solidarité.

Revenant au dispositif proposé par la proposition de loi, **M. Guy Fischer, rapporteur**, a estimé qu'il s'agissait d'un texte à la fois nécessaire, attendu et raisonnable.

Il a, en premier lieu, insisté sur le caractère nécessaire de ce texte en rappelant les difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle des anciens combattants d'Afrique du nord et en soulignant les lacunes des dispositifs de solidarité existants.

A cet égard, il a précisé que la loi du 3 janvier 1995 n'avait finalement concerné que 1.300 personnes en 1995 et 1996.

Il a également analysé les lacunes du fonds de solidarité en rappelant que les aides versées étaient plafonnées à un niveau très bas : 4.600 francs pour l'allocation différentielle, 5.600 francs pour l'allocation différentielle " équivalente " à une retraite anticipée, 7.100 francs pour l'allocation de préparation à la retraite. Il a alors estimé que l'allocation différentielle n'était qu'un minimum social supplémentaire tandis que l'allocation différentielle majorée et l'allocation de préparation à la retraite n'étaient que des substituts très insuffisants à une réelle retraite anticipée.

Il a rappelé que seuls 38.000 personnes bénéficiaient du soutien du fonds, alors que 140.000 anciens d'Afrique du nord connaissent des situations difficiles.

M. Guy Fischer, rapporteur, a ensuite affirmé que ce texte était attendu.

Il a ainsi estimé que le versement d'une retraite anticipée aux anciens d'Afrique du nord chômeurs en fin de droit constituerait un début de reconnaissance de la Nation envers tous les anciens combattants d'Afrique du nord tout en permettant de répondre à un certain nombre de cas difficiles. Il a insisté sur le passage d'une logique d'assistanat à une logique de droit proposée par le présent texte.

Il a considéré qu'une telle mesure devenait très urgente car, en 2002, les anciens combattants d'Afrique du nord ayant tous atteint l'âge de 60 ans, la notion même de retraite anticipée n'aurait alors plus de signification.

Il a ensuite rappelé les engagements du Gouvernement en regrettant que l'allocation différentielle majorée, instituée par la loi de finances pour 1998, reste d'ampleur très limitée.

M. Guy Fischer, rapporteur, a ensuite estimé la proposition de loi raisonnable et réaliste.

Il a souligné qu'elle ne proposait pas un bouleversement total de la législation régissant les retraites des anciens combattants mais qu'elle visait simplement à apporter une réponse adaptée aux lacunes des mesures de solidarité existantes, tout en reconnaissant enfin le droit à une retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du nord les plus en difficulté.

Il a insisté sur le caractère ciblé de la mesure qui s'adressait aux seuls chômeurs en fin de droit justifiant de quarante annuités de cotisations vieillesse ; il a observé que ces personnes étaient incontestablement celles qui avaient le plus besoin d'une retraite anticipée car elles risquaient de ne plus retrouver d'emploi mais aussi, parce

que, ayant cotisé quarante ans, elles avaient commencé à travailler très tôt, dès 14 ou 15 ans, dans des conditions souvent très pénibles.

Il a également insisté sur l'amélioration de la situation financière des intéressés qu'entraînerait cette mesure car, dans la plupart des cas, une pension de retraite complète (régimes de base et régimes complémentaires) leur garantirait un revenu supérieur à ce qu'ils touchent actuellement. Il a ainsi précisé que, pour une personne percevant en fin de carrière le salaire médian, la pension de retraite serait de 8.093 francs.

M. Guy Fischer, rapporteur, a également indiqué qu'il s'agissait d'une mesure souple car optionnelle. Il a précisé que ce texte n'ouvrait le droit à la retraite anticipée qu'à la demande de l'intéressé car, dans certains cas, les aides versées pourraient être supérieures à la pension de vieillesse.

Il a estimé que la charge financière restait très supportable ; il a ainsi évalué le coût brut total de la mesure à 1,3 milliard de francs sur quatre ans, en ce qui concerne les régimes de base. Il a précisé que le coût net total serait bien inférieur car cette charge nouvelle se substituerait à des charges déjà existantes : aides versées par le fonds de solidarité, minima sociaux.

M. Guy Fischer, rapporteur, a ensuite insisté sur la question des régimes complémentaires en estimant nécessaire que le Gouvernement engage, si la présente proposition de loi était adoptée définitivement, une négociation avec ces régimes complémentaires pour que le dispositif s'applique au plus vite aux retraites complémentaires.

S'agissant de la compensation de la mesure, nécessaire au regard de la procédure de recevabilité financière de la proposition de loi, il a proposé que le fonds de solidarité vieillesse, qui a pour vocation de prendre en charge les mesures relevant de la solidarité nationale, prenne à sa charge les dépenses supplémentaires des régimes de base et que, pour compenser ces charges, les droits sur les

alcools qui constituent l'une des ressources du fonds de solidarité vieillesse, soient majorés à due concurrence.

M. Guy Fischer, rapporteur, a enfin estimé que ce texte ne constituait qu'un premier pas dans le sens d'une meilleure reconnaissance d'un droit à la retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du Nord qui permettrait de libérer des postes de travail pour les jeunes ou pour les demandeurs d'emplois.

En conséquence, il a jugé souhaitable que la présente proposition de loi, qui s'adresse aux chômeurs, soit prolongée par un effort particulier pour les anciens combattants encore en activité et notamment pour ceux qu'une durée insuffisante d'assurance validée empêche de prendre leur retraite à 60 ans ou pour ceux encore qui sont exclus du bénéfice de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) pour ne pas avoir cotisé 160 trimestres.

M. Marcel Lesbros a rappelé que cette proposition de loi s'inscrivait dans la continuité des travaux que menait la commission depuis dix ans. Il a regretté que, pour les anciens combattants d'Afrique du nord, les questions budgétaires aient toujours primé sur le principe du droit à réparation.

Il a insisté sur l'urgence d'une telle mesure car, à partir de 2002, les anciens combattants auront tous atteint l'âge de la retraite.

Il s'est déclaré favorable à la proposition de loi qui constitue une avancée sensible en faveur des anciens combattants tout en restant budgétairement acceptable. Il a également jugé que ce texte substituait une logique de réparation à une logique d'assistanat.

M. Jean Madelain a, à son tour, jugé que cette proposition de loi reprenait des dispositions d'anciennes propositions de loi contre lesquelles le Gouvernement avait invoqué l'article 40. Il s'est déclaré favorable à la présente proposition car elle était ciblée sur les anciens combattants les plus en difficulté. Il s'est enfin interrogé sur la

fiabilité des données en matière d'évaluation du nombre de bénéficiaires potentiels.

Mme Gisèle Printz a indiqué que les représentants du groupe socialiste s'abstiendraient sur le texte proposé.

Mme Joëlle Dusseau a partagé les observations de MM. Marcel Lesbros et Jean Madelain, en soulignant que la mesure proposée était une mesure de justice sociale.

M. Jean Chérioux s'est à son tour déclaré favorable aux conclusions du rapporteur tout en s'interrogeant sur la nature et l'importance de la compensation financière dont elle était assortie.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a rappelé que les systèmes d'assistance généralisée n'étaient pas bons. Il a souligné, à cet égard, les lacunes du fonds de solidarité, en remarquant que certains anciens combattants ne pouvaient bénéficier de l'allocation de préparation à la retraite, car ils étaient réticents à percevoir l'allocation différentielle, synonyme d'assistance à leurs yeux.

Il a également considéré que la mesure proposée risquait d'entraîner des difficultés pour les régimes complémentaires, qui connaissent déjà une situation financière fragile.

Dans ce contexte et compte tenu de la position qui sera adoptée par le Gouvernement à l'égard de la proposition de loi, il a jugé qu'il serait souhaitable d'interroger le ministre sur la perspective d'une suppression, pour les chômeurs en fin de droit ayant cotisé pendant quarante annuités, de la condition préalable d'un passage de six mois par le stade de l'allocation différentielle pour bénéficier de l'allocation de préparation à la retraite.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a estimé qu'une telle mesure permettrait de sortir de la logique d'assistanat inhérente à l'allocation différentielle, tout en permettant à ces personnes de bénéficier d'une allocation comprise entre 5.600 et 7.177 francs, sans pour autant entraîner de charge pour les régimes complémentaires.

Répondant à M. Marcel Lesbros, **M. Guy Fischer, rapporteur**, a confirmé que le texte étudié s'inscrivait dans la continuité des propositions de loi déposées depuis 1985 par des parlementaires de tous les groupes politiques. Il a également souligné qu'une proposition identique signée par des membres des groupes communiste, de l'Union pour la démocratie française (UDF) et du Rassemblement pour la République avait été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale.

En réponse à Mme Gisèle Printz, **M. Guy Fischer, rapporteur**, a insisté sur le fait qu'une retraite anticipée pour les anciens combattants en activité aurait un effet sur l'emploi. Il a souhaité que le Gouvernement présente, dans le projet de loi de finances pour 1999, des mesures permettant d'étendre l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) aux anciens combattants, même s'ils ne justifiaient pas de quarante annuités de cotisations.

En réponse à M. Jean Chérioux, il a indiqué que la compensation financière impliquait une hausse de l'ordre de 3 % en moyenne sur quatre ans des droits sur les alcools. Il a précisé que cette compensation était formellement nécessaire pour des raisons de procédure au regard de la recevabilité financière de la proposition de loi.

M. Guy Fischer, rapporteur, s'est également déclaré favorable à la proposition de réforme de l'allocation de préparation à la retraite présentée par M. Jean-Pierre Fourcade, président.

La commission a alors décidé de prendre en considération la proposition de loi rapportée par M. Guy Fischer.

Elle a ensuite procédé à l'examen du dispositif proposé par le rapporteur.

A l'article premier, qui pose le principe d'un droit à la retraite anticipée pour les anciens combattants d'Afrique du nord, à la double condition qu'ils soient chômeurs en fin de droit et qu'ils justifient de quarante annuités de cotisations, la commission a approuvé les conclusions du rapporteur.

La commission a également approuvé les conclusions du rapporteur sur l'article 2, qui charge le fonds de solidarité vieillesse de compenser les dépenses nouvelles pesant sur les régimes de retraite de base.

A l'article 3, qui permet de valider les périodes de services en Afrique du nord entre 1952 et 1962 comme période de cotisation à l'assurance vieillesse, la commission a approuvé les conclusions du rapporteur.

La commission a adopté, sur proposition de son président, une nouvelle rédaction de l'article 4, qui renvoie à un décret les modalités d'application du texte.

A l'article 5, qui instaure une majoration des droits de consommation sur les alcools comme compensation financière, la commission, sur proposition de M. Jean Madelain, a adopté une nouvelle rédaction de l'article, précisant que la majoration n'était que temporaire puisque la charge entraînée par la proposition de loi était elle-même limitée dans le temps.

La commission a approuvé les conclusions du rapporteur ainsi amendées sur la proposition de loi n° 390 (1997-1998) tendant à accorder la retraite anticipée pour les anciens combattants chômeurs en fin de droit, justifiant de quarante années de cotisations diminuées du temps passé en Afrique du nord.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Philippe Nasse, secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale.

M. Philippe Nasse a tout d'abord souhaité formuler quelques observations générales sur les comptes de la sécurité sociale. S'agissant des recettes, en dépit d'un financement de plus en plus " budgétaire ", il a observé que l'évolution de la masse salariale jouait un rôle toujours important, en précisant qu'un point de cette masse représentait 12 milliards de recettes, dont 8 pour le seul régime général. Rappelant que les estimations portant sur les comptes de la sécurité sociale dépendaient ainsi forte-

ment des prévisions macro-économiques, il a observé que ces prévisions, depuis septembre 1997, s'étaient vérifiées.

Evoquant le volet dépenses, **M. Philippe Nasse** a distingué entre, d'une part, les dépenses consécutives à l'ouverture de droits sociaux, qui dépendent principalement de la variable démographique, la majorité des dépenses de la branche famille et de la branche retraite, et, d'autre part, les dépenses dites " de comportement ", plus difficiles à prévoir. Il a classé dans cette catégorie certaines dépenses de la branche famille et naturellement les dépenses de santé.

Abordant la situation des différentes branches, il a observé que la branche famille revenait à une situation d'équilibre. Evoquant la branche vieillesse, il a indiqué que celle-ci évoluait vers l'équilibre, mais sans l'atteindre. Pour la branche maladie, il a reconnu que l'incertitude était très importante. Il a observé que les chiffres disponibles sur le début de l'année montraient une évolution de la consommation des biens et des services médicaux en forte hausse. Il a précisé que, dans le domaine des dépenses d'assurance maladie, les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale étaient " en ligne " avec les objectifs du Gouvernement. Il a constaté, en effet, que si ces objectifs n'étaient pas tenus, au prix, le cas échéant, de mesures correctives, toute prévision devenait très aléatoire.

M. Charles Descours, rapporteur sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie, s'est interrogé sur la pertinence de la distinction entre les deux réunions de la commission des comptes, l'une portant sur le seul régime général, et l'autre sur l'ensemble des régimes, sur l'écart entre les prévisions de recettes présentées lors de la discussion de la loi de financement et les nouvelles prévisions du rapport de la commission de mai 1998. Il a demandé quels étaient les résultats du groupe de travail de M. Déniel sur la réforme des droits constatés. Il s'est interrogé ensuite sur la relation

entre l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et les différents régimes, ainsi que sur la notion de branche. Il a abordé la question des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale. Enfin, il a souhaité évoquer le suivi des dépenses d'assurance maladie selon une double classification par acte et par catégorie d'exécutant.

M. Philippe Nasse a expliqué que la logique voudrait que les deux sessions de la commission des comptes soient désormais consacrées à l'examen des comptes de la totalité des régimes portant sur l'année en cours et l'année future. Il a néanmoins indiqué que la réalisation de cette réforme demanderait du temps. Pour le seul régime général, les comptes définitifs 1997 de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) n'ont été arrêtés que le 23 juin 1998 ; ceux de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) n'ont toujours pas été rendus. Il a souhaité que les comptes soient produits beaucoup plus rapidement.

M. Philippe Nasse a observé que l'écart global entre les prévisions de recettes effectuées en 1997 et en 1998 n'était pas très important, de l'ordre de 800 millions. Il a indiqué que la masse salariale de la fonction publique avait été quelque peu sous-estimée en septembre 1997, à un moment où n'étaient pas connus les termes de l'accord salarial dans la fonction publique. Il a observé que les prévisions sur le basculement " contribution sociale généralisée/cotisations d'assurance maladie " s'étaient vérifiées, sous réserve d'une différence peu significative, au regard des masses financières concernées. Il a remarqué que la ventilation entre les caisses des recettes de cotisations par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) apparaissait peu compréhensible par rapport aux projections de recettes par branche résultant de l'évolution de la masse salariale. Il a relevé que l'effet de base 1997 pouvait affecter les prévisions de recettes pour 1998, mais que cette incertitude ne pourrait être levée que par une accélération du délai de production des comptes.

M. Charles Descours, rapporteur sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie, et Mme Marie-Madeleine Dieulangard ont vivement souhaité une telle accélération.

M. Philippe Nasse a indiqué que la répartition des cotisations effectuée par l'ACOSS expliquait la dégradation des recettes de la branche vieillesse, répondant ainsi à une question posée par **M. Charles Descours, rapporteur sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie**, au nom de **M. Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse**.

Abordant la question des droits constatés, **M. Philippe Nasse** a tout d'abord rappelé la pertinence de la réforme. Il a observé qu'il n'était pas possible d'interrompre une série, à partir du moment où les lois de financement sont encore votées en encaissement-décaissement. Il a indiqué que le groupe de travail de **M. Déniel**, chargé de la réforme au sein de la commission des comptes, penchait pour un basculement de la présentation des comptes en droits constatés à partir du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Il a observé que seule l'année 1998 –première véritable année de réalisation des comptes en droits constatés par l'ensemble des régimes– serait disponible en septembre 1999. Il a indiqué que les comptes de la CNAM pour 1997 variaient fortement, entre un déficit de 16,3 milliards de francs en encaissement-décaissement et un déficit de 4,5 milliards selon la méthode des droits constatés.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis de la commission des finances, a rappelé que, seule, la présentation des comptes en droits constatés rendait possible une comparaison.

M. Charles Descours, rapporteur sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour les équilibres financiers généraux et l'assurance mala-

die, tout en soulignant qu'il était favorable à la réforme, a observé que la question de l'harmonisation des plans comptables se posait également.

M. Philippe Nasse a indiqué ensuite que le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale s'était interrogé non sur un ONDAM par régime, mais sur la détermination des parts du régime général dans l'ONDAM, ce qui était lié à la question de la tenue de deux sessions différentes dans l'année. Il a rappelé que la logique de l'ONDAM était d'encadrer des professions.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souhaité que l'on étudie de plus près la différence entre l'ONDAM et le total des dépenses d'assurance maladie. **M. Philippe Nasse** a expliqué qu'il existait des tableaux de passage, mais que la vérification des écarts méritait certainement l'attention.

M. Philippe Nasse a précisé que si la définition des branches était correcte, les comptes des différents régimes ne permettaient pas d'affecter toujours clairement les dépenses et les recettes à chacune d'entre elles. Il a observé que ce manque de précision était lié à la question de l'harmonisation des plans comptables.

Abordant la question des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, **M. Philippe Nasse** a indiqué que le principe d'un groupe de travail à ce sujet, constitué de représentants de la direction de la sécurité sociale, de la direction du budget, de la direction de la prévision et de membres de la Cour des comptes, était acquis, mais que ce groupe ne s'était pas encore réuni.

A M. Charles Descours, rapporteur sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie, demandant si la Cour des comptes avait les moyens de réaliser une étude sur cette question et de contrôler si l'Etat respectait ses obligations, **M. Philippe Nasse** a répondu que ce contrôle était effectivement opéré par la Cour des comptes et que le prochain rapport sur

l'application de la loi de financement donnerait des éléments très précieux, mais que la clarté était avant tout nécessaire au moment de la préparation de la loi de financement.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur la différence de traitement entre les relations financières Etat – collectivités locales, qui sont parfaitement connues et analysées, et les relations financières Etat – sécurité sociale, où une certaine opacité demeure.

M. Philippe Nasse a indiqué que la question se compliquait chaque année par les mesures nouvelles introduites tant par la loi de finances que par la loi de financement.

Abordant la question du suivi des dépenses d'assurance maladie selon une double classification par acte et par catégorie d'exécutant, **M. Philippe Nasse** a rappelé que les statistiques étaient effectuées auparavant avant tout par acte et que la loi organique de 1996 imposait une approche par catégorie d'exécutant. Il a expliqué que si des instructions très strictes avaient été données par la CNAM au personnel de saisie, celles-ci se heurtaient dans la pratique à des difficultés d'exécution.

A **M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, l'interrogeant sur le contrôle de l'application de l'article 34 de la loi du 25 juillet 1994, prévoyant une garantie de ressources pour la branche famille, **M. Philippe Nasse** a indiqué qu'une réunion commune à la direction de la sécurité sociale, à la direction du budget et à la CNAF se tiendrait le 8 juillet prochain et que cette réunion ferait l'objet d'un compte rendu publié dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 1998.

En ce qui concerne le chiffrage des mesures annoncées lors de la conférence de la famille, également souhaité par **M. Jacques Machet, rapporteur pour la famille**, **M. Philippe Nasse** a expliqué qu'il l'avait demandé aux services du ministère de l'emploi et de la solidarité et qu'il

serait naturellement disponible lors de la réunion de la commission des comptes de septembre.

M. Charles Descours, rapporteur sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie, a évoqué une sous-estimation du résultat de la mise sous condition de ressources des allocations familiales.

M. Philippe Nasse a fait état des projets du Gouvernement aux termes desquels le surplus de dépenses de la CNAF serait financé par la prise en charge par l'Etat de l'allocation de parent isolé (API), estimé à 4,2 milliards de francs. Il a fait part d'une première estimation évaluant entre 1 et 2 milliards de francs, pour la branche famille, la charge nette supplémentaire résultant des autres mesures annoncées à l'occasion de la conférence de la famille du 12 juin dernier.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis de la commission des finances, s'est inquiété des freins apparaissant, depuis deux ans, dans l'évolution vers une plus grande transparence des comptes de la sécurité sociale. Il a rappelé que le Parlement pouvait désormais avoir recours à l'assistance de la Cour des comptes. Il a souligné que le rôle des commissions du Sénat, autour de la commission des affaires sociales, était d'impulser cette plus grande transparence.

M. Charles Descours, rapporteur sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie, a rappelé que la démission du directeur de la CNAM lui semblait poser le problème des relations entre les caisses et le ministre, qu'il faudrait régler.

M. Philippe Nasse a souhaité insister sur le fait que les comptes étaient désormais sincères, réguliers et fidèles, mais il a regretté que ces comptes ne donnent pas davantage de renseignements utiles, notamment de type infra-annuel.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur le rôle qui pourrait être celui du Parlement pour favoriser une accélération de la production des comptes des régimes de sécurité sociale.

M. Philippe Nasse a relevé que la période complémentaire utilisée par les régimes n'était en principe plus nécessaire, en raison de la réforme des droits constatés, et que celle-ci devrait permettre en elle-même une amélioration dans la production des comptes.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 23 juin 1998 - Au cours d'une réunion commune placée sous la présidence conjointe de M. Jacques Larché, président de la commission des lois, et de M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, les deux commissions ont entendu une **communication de M. Jean-Paul Amoudry, président, et de M. Jacques Oudin, rapporteur, sur les conclusions du groupe de travail commun aux deux commissions sur les chambres régionales des comptes.**

M. Jacques Larché, président de la commission des lois, a tout d'abord rappelé que le groupe de travail sur les chambres régionales des comptes, commun à la commission des finances et à la commission des lois, avait été constitué à son initiative et à celle de M. Christian Poncelet, à la suite du dépôt, le 25 février 1997, de la proposition de loi n° 229 (1996-1997) de MM. Patrice Gélard, Jean-Patrick Courtois et de plusieurs de leurs collègues, destinée à préciser les compétences des chambres régionales des comptes.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, a mis en valeur les auditions auxquelles avait procédé le groupe de travail pour parvenir à une large concertation.

M. Jean-Paul Amoudry, président du groupe de travail, a précisé que celui-ci s'était assigné pour tâche de dresser un bilan, après quinze années de pratique de l'action des chambres régionales des comptes et des modalités d'exercice du contrôle financier.

M. Jean-Paul Amoudry a souligné que les réflexions de ce groupe de travail s'étaient inscrites dans une double

perspective. Il a indiqué, en premier lieu, que le principe du contrôle financier constituait un corollaire indispensable et incontestable de la décentralisation et un indéniable facteur de transparence de la gestion publique locale. Il a, en second lieu, rappelé que le respect de la démocratie exigeait néanmoins que le contrôle financier se garde de heurter deux écueils, d'une part, la tentation de se prononcer en opportunité sur les choix démocratiquement effectués par les assemblées locales et, d'autre part, l'excès de rigidité qui ne tiendrait pas compte de la grande complexité du contexte juridique, économique et financier dans lequel interviennent les collectivités locales. Sur ce point, il a rappelé que ce contexte avait contribué, lors des dernières élections municipales, à décourager de nombreux maires sortants qui n'avaient pas sollicité le renouvellement de leur mandat.

M. Jean-Paul Amoudry a ensuite souligné que les conclusions du groupe de travail avaient pour ambition de proposer des modifications des conditions de la mise en oeuvre du contrôle financier local, qui constituait la contrepartie démocratique de l'accroissement des pouvoirs dévolus aux collectivités locales, ayant pour objet de rendre celui-ci plus respectueux des principes généraux du droit. Il a enfin indiqué que ces conclusions étaient destinées à constituer un rapport d'étape dont l'ambition était de contribuer au dialogue indispensable entre chambres régionales des comptes et élus locaux.

M. Jacques Oudin, rapporteur, présentant les conclusions du groupe de travail, a souligné que celles-ci étaient marquées par la volonté d'inscrire l'exercice du contrôle financier local dans le cadre du respect des principes généraux du droit qui tiennent, notamment, à la rigueur de l'instruction, au respect des droits de la défense, à la proportionnalité des sanctions ainsi qu'au droit d'exercer un recours à l'encontre de tout acte administratif faisant grief.

A l'issue de cette présentation, **M. Jacques Larché, président de la commission des lois**, a fait remarquer

que ces conclusions pourraient servir de base à une éventuelle réforme législative des modalités du contrôle financier. Il a relevé que ce travail avait très justement rappelé, d'une part, le caractère indissociable de la décentralisation et du contrôle financier local et, d'autre part, la nécessité de garantir les droits de la défense dans ce domaine. Il a, par ailleurs, confirmé que la complexité du cadre juridique et financier dans lequel interviennent les collectivités locales avait constitué un facteur de découragement des maires et contribué à dissuader un grand nombre d'entre eux de se représenter aux élections municipales de 1995.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, a pour sa part insisté sur l'importance du lien qui existait entre la décentralisation et le contrôle financier local. Il a précisé qu'il convenait néanmoins de veiller au respect des droits de la défense. Il a, par ailleurs, noté que la définition d'une frontière objective entre l'appréciation de l'opportunité des décisions prises par une assemblée locale et le contrôle de la régularité juridique de celles-ci ne constituait pas une tâche aisée. Il a ensuite déploré l'incertitude juridique pesant sur les actes des collectivités locales qui «passaient le cap» du contrôle de légalité et qui suscitaient ensuite des critiques de la part des chambres régionales des comptes. S'agissant enfin de la fonction de conseil des chambres régionales des comptes, il a souhaité que celle-ci puisse continuer de s'exercer de façon informelle.

M. Michel Charasse s'est dit en accord avec la «philosophie d'ensemble» des conclusions du groupe de travail à l'exception de quelques divergences ponctuelles. A cet égard, il a tout d'abord précisé que la frontière entre contrôle de la régularité et contrôle de l'opportunité était difficile à définir mais que la réaffirmation de son principe était indispensable. Sur ce point, il a contesté toute forme de contrôle de l'utilité des dépenses des collectivités locales par les chambres régionales des comptes.

M. Michel Charasse a ensuite estimé qu'il convenait de conférer une valeur juridictionnelle aux lettres d'obser-

vations définitives afin que celles-ci puissent faire l'objet de recours en appel et en cassation. Il a, par ailleurs, insisté sur la nécessité d'imposer aux chambres régionales des comptes le respect de l'autorité de la chose jugée. A cet égard, il a considéré qu'il fallait, en premier lieu, veiller à ce que les chambres régionales des comptes ne puissent pas se prononcer, dans le cadre d'un examen de la gestion d'une collectivité locale, sur les périodes dont les comptes avaient déjà été jugés ou vérifiés.

En deuxième lieu, **M. Michel Charasse** a souligné qu'en cas d'opposition entre l'appréciation d'une chambre régionale des comptes et un jugement d'un tribunal administratif, l'autorité de la chose jugée devait conduire la chambre régionale des comptes à s'en tenir aux termes de ce jugement. En troisième lieu, il a insisté sur le fait qu'une chambre régionale des comptes ne pouvait en aucun cas se prononcer sur la légalité d'actes réglementaires dont elle aurait à connaître dans l'exercice de sa mission.

Par ailleurs, **M. Michel Charasse** a souhaité que les comptes des collectivités locales ayant fait l'objet d'un jugement d'une chambre régionale des comptes ou ayant été apurés par les comptables supérieurs du Trésor ne puissent plus faire l'objet d'une autre forme de contrôle, tel que celui exercé par les Unions de recouvrement des cotisations de la sécurité sociale et des allocations familiales (URSSAF). Il a proposé que la faculté reconnue au préfet de consulter les chambres régionales des comptes soit développée sur le modèle de la consultation des présidents de tribunal administratif.

Puis, **M. Michel Charasse** a souligné qu'il convenait d'unifier le régime juridique applicable en matière de démission d'office à la suite d'une déclaration définitive de gestion de fait, de telle sorte que celle-ci soit, dans tous les cas, prononcée par le préfet. Enfin, il a évoqué le problème de l'exercice du droit de grâce au regard des condamnations et amendes prononcées par l'ensemble des juridictions financières, en soulignant la spécificité du pouvoir de

remise, exercé dans ce domaine par le ministre du budget, alors qu'il s'agissait de sanctions quasi pénales qui, à ses yeux, devraient relever du Président de la République.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a noté le très grand intérêt des conclusions du groupe de travail en soulignant qu'il avait apprécié la façon dont la problématique du contrôle financier local avait été présentée. Il a estimé que ce document pouvait servir de référence à une future réforme législative.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a ensuite indiqué que quatre points recueillaient son entière approbation. Tout d'abord, il a relevé qu'il était indispensable de confirmer le refus de toute forme de contrôle de l'opportunité des décisions prises par des assemblées démocratiquement élues. Puis, il a insisté sur la nécessité de garantir le secret de l'instruction et, par conséquent, le caractère confidentiel et non communicable des lettres d'observations provisoires. Il a ensuite considéré qu'il était indispensable de veiller au respect du caractère contradictoire de l'ensemble des procédures applicables devant les chambres régionales des comptes. Il s'est enfin dit favorable à l'idée d'instituer un «droit d'alerte» des chambres régionales des comptes sur les défauts de la législation que celles-ci relevaient dans l'exercice de leurs fonctions.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a ensuite exprimé une réserve sur l'idée de demander aux chambres régionales des comptes d'inclure des appréciations positives dans les lettres d'observations définitives. Il s'est aussi dit réservé sur l'opportunité d'annexer le texte des lettres d'observations provisoires à celui des lettres d'observations définitives. Il a en outre considéré que les chambres régionales des comptes devaient veiller à respecter, dans la formulation de leurs observations, une rédaction neutre pour éviter tout caractère accusatoire.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a ensuite souligné son opposition à l'idée de conférer un caractère supra régional à certaines chambres régionales des comptes dans le cadre

d'un éventuel regroupement des chambres qui n'atteignent pas «la taille critique». S'agissant des divergences d'appréciation entre le contrôle de légalité et le contrôle financier, il a rappelé que chacune de ces deux formes de contrôle comportait des spécificités inévitables. Il a enfin considéré qu'il n'était pas nécessaire d'instituer une nouvelle forme de recours à l'encontre des lettres d'observations définitives.

M. Jacques Oudin, rapporteur, a précisé qu'en l'état actuel du droit, les lettres d'observations définitives étant réputées ne pas faire grief, elles n'étaient pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel. Il a indiqué que le groupe de travail proposait en conséquence de combler cette lacune.

M. Jean-Pierre Schosteck a considéré, pour sa part, que l'adjonction, en annexe des lettres d'observations définitives, du texte des lettres d'observations provisoires n'était pas souhaitable dans la mesure où ces dernières comportaient souvent des erreurs, y compris purement matérielles. Il a, par ailleurs, souligné qu'au sein d'un groupe de travail constitué entre la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM) et les chambres régionales des comptes dont il était membre, il avait été convenu que les magistrats devaient être plus attentifs à l'interprétation médiatique du vocabulaire juridique traditionnellement employé dans les lettres d'observations définitives. Il a enfin relevé l'excessive durée de certaines procédures d'examen de la gestion qui pouvaient dépasser quatre années.

M. François Blaizot s'est félicité de la qualité du rapport du groupe de travail et a considéré qu'il contribuerait à faire progresser la réflexion dans ce domaine. Il a, par ailleurs, regretté que les chambres régionales des comptes s'en tiennent trop souvent à une simple critique de la gestion locale. Il a souhaité que ces juridictions financières tiennent un meilleur compte de l'ensemble de la gestion de la collectivité locale qu'elles examinent. Il s'est dit enfin très favorable à l'institution d'une faculté

d'exercer un recours à l'encontre des lettres d'observations définitives.

A l'issue de ce débat, les deux commissions réunies ont alors décidé, **à l'unanimité, d'autoriser la publication des conclusions du groupe de travail sous la forme d'un rapport d'information.**

Mercredi 24 juin 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. Dans une séance tenue l'après-midi, la commission a procédé à l'**audition de M. Michel Prada, président de la Commission des opérations de bourse**, sur les conclusions du rapport annuel de cette instance.

Dans un exposé liminaire, **M. Michel Prada** a tout d'abord rappelé comment la COB s'était acquittée en 1997 des trois missions fondamentales que l'ordonnance de 1967 lui avait assignées : protection de l'épargne, information des investisseurs et bon fonctionnement des marchés financiers. S'agissant de la protection de l'épargne, il a estimé que la place de Paris était saine par rapport aux autres grandes places internationales. Il a indiqué que l'activité de la COB était restée très soutenue en matière de surveillance et de transmission d'enquêtes aux autorités judiciaires : ainsi, sur 80 enquêtes par an, 25 donnent lieu à transmission au parquet et 10 sont assorties de sanctions administratives traitées par le Conseil de discipline des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM). Il s'est cependant montré inquiet face à la remise en cause de la procédure de sanction que risquait d'entraîner un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 7 mai 1997 pris sur le fondement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il a toutefois précisé que la COB avait formé un pourvoi en cassation contre cette décision. En matière d'agrément, il a indiqué que l'activité de la COB avait été considérablement accrue par la mise en place de la loi de 1996 sur la modernisation

des activités financières qui lui confiait l'agrément des organismes de gestion pour compte de tiers.

Le président de la COB a ensuite considéré que la France avait fait des progrès très importants en termes de qualité de l'information financière et de transparence des acteurs. En matière comptable, il s'est réjoui de l'adoption définitive de la loi portant réforme de la réglementation comptable qui, d'une part, crée un Comité de la réglementation comptable (CRC) et qui, d'autre part, permet aux entreprises françaises d'établir leurs comptes par référence à des normes internationales élaborées par le Comité international de normalisation comptable (International Accounting Standard Committee, IASC). Il a appelé à un alignement du plan comptable français sur les normes internationales. Evoquant ensuite les risques pour l'indépendance des commissaires aux comptes résultant de la diversification des services rendus par les cabinets d'audit et de la concentration des grands cabinets multinationaux, il a précisé que le groupe de travail créé par les présidents de la COB et de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) avait rendu son rapport à la fin de 1997 et que la COB allait s'attacher à transposer les recommandations qui y sont contenues.

Insistant sur l'attitude pédagogique que s'efforçait de promouvoir la COB, **M. Michel Prada** a ensuite indiqué que l'établissement d'un document de référence était devenu obligatoire pour les émetteurs cotés au nouveau marché et que plus de 150 sociétés transmettaient désormais un tel document à la COB. Il a souligné qu'une base documentaire offrait désormais la possibilité d'accéder sur un support électronique unique - via le réseau Internet - aux documents de référence des sociétés cotées enregistrés par la Commission. Evoquant les communiqués financiers, il a ajouté que les acteurs avaient bien intégré le fait que les marchés étaient très sensibles à l'information financière. Il a enfin précisé que la COB avait demandé aux émetteurs d'informer les investisseurs sur les répercussions possibles de la crise asiatique sur leurs résultats.

S'agissant de la troisième mission de la COB, consistant à veiller au bon fonctionnement du marché, **M. Michel Prada** a observé que la réforme du règlement général du Conseil des marchés financiers serait terminée en automne et que la réforme de la gestion pour compte de tiers était quasiment achevée. Il a précisé qu'il incombait également à la COB de donner un avis sur les réglementations adoptées par les organismes de marché tels la Société des Bourses Françaises (SBF), le marché des options négociables de Paris (MONEP) ou le marché à terme de France (MATIF). Evoquant la nouvelle définition de la notion d'appel public à l'épargne contenue dans la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF) qui distingue désormais l'épargnant individuel du professionnel réputé qualifié, il a rappelé que cette notion déterminait la compétence de la COB. Il a précisé, à cet égard, qu'il revenait à la Commission de définir la notion de " cercle restreint d'investisseurs ". Se félicitant par ailleurs de la nouvelle législation concernant le rachat par les sociétés de leurs propres actions, il a indiqué que le décret d'application de la loi allait être prochainement publié. Il a enfin évoqué la modernisation du cadre de conception des produits de gestion collective et il a conclu en considérant que le bilan du fonctionnement de la COB était satisfaisant, à l'exception du problème de procédure concernant les sanctions administratives, auquel il avait précédemment fait allusion.

Abordant la situation de la place financière de Paris à la veille de l'introduction de l'euro, **M. Michel Prada** a rappelé que la Bourse connaissait une situation florissante depuis le début de 1996, caractérisée par une hausse de l'indice CAC 40 de 30 % en 1997 et de 40 % depuis le début de l'année (l'indice CAC 40 est passé de 1.850 points en octobre 1995 à plus de 4.000 aujourd'hui). Il s'est dit frappé par les jugements contrastés que cette situation suscitait. Indiquant que 68 entreprises avaient été introduites en Bourse en 1997, dont 20 sur le nouveau marché, il a observé que le volume de transactions journalières

était passé en quelques années de 5 à 15 milliards de francs. Il s'est enfin félicité de l'extraordinaire technicité du marché, en remarquant que les systèmes de transaction, de gestion et de règlement-livraison plaçaient nos entreprises de marché au premier rang mondial en termes de rapport qualité-prix.

Le président de la Commission des opérations de bourse a cependant pointé quelques éléments préoccupants, qui diffèrent selon les marchés considérés. S'agissant des marchés de taux et de produits dérivés, il a considéré que la France avait un problème de positionnement européen, le MATIF subissant la concurrence de la bourse à terme allemande et du Liffe de Londres. Quant au marché des actions, il a observé qu'en dépit d'une forte hausse de la capitalisation boursière - passée, avec près de 5.000 milliards de francs, de 33 % à 60 % du produit intérieur brut -, la Bourse française ne représentait que la moitié de la capitalisation boursière de Londres (qui atteignait 139 % du PIB britannique en 1996). Il a précisé que seules 900 entreprises étaient cotées en France, contre 9.000 aux Etats-Unis, 3.400 au Canada, 2.500 en Grande-Bretagne et 1.200 en Australie. Avec 2.700 entreprises cotées, la Bourse de Francfort se distingue par sa très grande attractivité auprès des entreprises étrangères puisque sur ce nombre, seules 700 entreprises sont allemandes.

M. Michel Prada a par ailleurs relevé, exprimant en préoccupation, d'une part, que les investisseurs français pouvaient devenir minoritaires sur leur propre marché, compte tenu du poids des fonds de pension étrangers, et d'autre part que l'épargne française était essentiellement investie en produits obligataires. Il a considéré que cette situation avait pour conséquence une grande volatilité du système et qu'elle engendrait un risque de choc sur le marché financier français en cas de crise de confiance des investisseurs étrangers. Mettant enfin en évidence la relative pénurie de " papier " sur le marché français, il a considéré que les entreprises françaises recouraient moins au

marché que d'autres pays pour se financer et il y a vu une des explications de la hausse actuelle du marché, les capitaux présents en abondance ne trouvant pas à s'investir.

Abordant les orientations préconisées par la COB, **M. Michel Prada** a estimé utile de " dynamiser " les émetteurs sur le marché en encourageant les entreprises, et notamment les petites et moyennes entreprises, à s'introduire à la cote. Il a jugé anormal que seules 900 entreprises soient cotées sur les 2.000 entreprises françaises de plus de 50 salariés.

Il a par ailleurs appelé à la poursuite du mouvement de rénovation du gouvernement de l'entreprise. Puis, il a plaidé pour une reprise du chantier de la réforme de la loi de 1966 sur le droit des sociétés afin d'actualiser les règles relatives à l'exercice des pouvoirs des assemblées générales, de renforcer la protection des actionnaires minoritaires, de mieux prendre en compte la notion de groupe de sociétés en responsabilisant davantage les dirigeants sur le contenu des comptes consolidés, de prendre en compte la sophistication croissante des instruments financiers (valeurs dérivées ou composées) et de moderniser le régime des émissions de titres de capital.

Observant ensuite que la France était le seul pays moderne où le terme de l'épargne longue ne dépassait pas huit ans, **M. Michel Prada** a considéré que notre pays ne saurait différer sans danger la mise en œuvre effective d'un dispositif de collecte d'une épargne longue, associée à la préparation de la retraite et susceptible de s'investir massivement en actions. Il s'est montré peu soucieux des formes que pourrait prendre cette réforme, pourvu qu'elle assure l'indépendance, la sûreté et la transparence de la gestion des fonds ainsi capitalisés. Il a cependant précisé qu'un système d'épargne longue pouvait associer la technique de la gestion pour compte de tiers et la technique de l'assurance.

Le président de la COB a par ailleurs plaidé pour une accélération de la consolidation de l'intermédiation finan-

cière française et pour une réforme de la réglementation du démarchage, compte tenu de la sollicitation accrue du public appelée à résulter de la mise en œuvre de l'euro. Il a enfin incité à une réflexion sur l'avenir des régulateurs boursiers nationaux dans un contexte désormais européen et mondial où les opérateurs étaient libres. Ecartant l'idée de la création d'un régulateur unique européen, il s'est montré favorable à un renforcement de la coopération entre régulateurs européens et à une harmonisation de leurs règles et de leurs pratiques en matière de surveillance à travers la promotion du Forum of European Securities Commissions (FESCO) créé en 1997 et dont le secrétariat permanent se trouve à Paris. Il a enfin ajouté que la COB avait activement contribué aux travaux de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV).

M. Alain Lambert, rapporteur général, a alors interrogé M. Michel Prada sur les risques potentiels induits par la mise en place de l'euro, sur l'attractivité nouvelle que confère à Francfort la localisation du siège de la Banque centrale européenne, sur l'opportunité de créer un Conseil de la gestion financière qui serait l'autorité professionnelle de la gestion pour compte de tiers, subordonnée à l'autorité de la COB, comme le préconisait le Sénat, et sur l'état d'avancement de la réforme des sociétés civiles de placements immobiliers (SCPI). S'étonnant enfin que les sociétés de gestion affiliées à un établissement financier soient autorisées à loger dans leurs OPCVM des titres de dette de cet établissement, il a souhaité savoir si le Gouvernement avait réduit les seuils prudentiels, pour les OPCVM de trésorerie en particulier, comme le précédent Gouvernement s'était engagé à le faire.

M. Michel Prada lui a répondu que l'euro allait substantiellement modifier les conditions de la concurrence en supprimant le risque de change. Il a précisé que la concurrence s'imposerait de façon plus brutale aux marchés de taux et aux marchés dérivés qu'aux marchés de fonds

propres qui conserveront plus longtemps leur attrait local en raison de la persistance de différences entre nations européennes. La disparition des risques de change entraînera en effet la constitution d'une courbe des taux unique au sein de la zone euro qui obligera les concurrents à se distinguer par une contraction de leurs coûts et une amélioration du service rendu. Il a ajouté que les mutations technologiques accélèraient la mise en réseau électronique des marchés comme des intermédiaires. Soulignant enfin les atouts de la place de Paris, il a rappelé que la SBF vendait son système de transaction au monde entier, que la France disposait d'un gisement d'épargne important et qu'un nouveau règlement allait permettre à la SBF de coter dans un compartiment particulier des titres de marchés émergents.

S'agissant du Conseil de la gestion financière, **M. Michel Prada** a indiqué que la COB avait toujours eu de la sympathie pour l'idée, émanant du Sénat, d'un regroupement au sein d'un tel organisme du Conseil de discipline des OPCVM et du Comité consultatif de la gestion financière. Il a rappelé que la COB avait entrepris une réflexion sur la réforme des autorités de contrôle de la gestion pour compte de tiers en 1993. Elle avait souhaité, à l'époque, renforcer le poids des autorités professionnelles sur le modèle de ce qui existait en Grande-Bretagne alors même que, paradoxalement, la Grande-Bretagne faisait machine arrière et qu'elle regroupait tous les organes de régulation sous l'autorité d'un seul organisme, le Financial Service Authority, placé sous la tutelle du Trésor britannique. Le président de la COB s'est montré favorable à la coexistence d'une seule autorité professionnelle de la gestion pour compte de tiers avec une autorité publique de régulation, sous réserve que les responsabilités de chacune soient clairement précisées afin de prévenir les conflits de compétence. A cet égard, il a jugé satisfaisantes les relations entre le Conseil de discipline des OPCVM et la COB. Il a cependant estimé qu'un texte comme le DDOEF

n'était pas un support suffisamment solennel pour mettre en œuvre une telle réforme.

Soulignant par ailleurs que le pourcentage de l'actif d'un OPCVM de trésorerie pouvant être investi en titres de dette de l'organisme dépositaire était passé de 25 à 10 %, il a indiqué que la COB avait saisi les autorités gouvernementales du problème. Il a considéré qu'il y avait une contradiction entre l'intérêt prudentiel qui veut que l'OPCVM soit peu investi dans l'organisme dont il dépend et les nécessités du financement bancaire. Il s'est montré favorable à un resserrement de la prise de risque qui ne déstabilise pas nos établissements financiers.

S'agissant des SCPI, **M. Michel Prada** a rappelé qu'elles ne pouvaient être «marchéisées» comme les sociétés foncières et qu'un grand nombre de demandes de vente n'avaient pas été satisfaites en raison de la fixation du prix de cession des parts au-dessus des niveaux de marché. Estimant qu'une telle situation conduisait à l'illiquidité du marché et qu'elle résultait du principe de fixation de la valeur de la part de SCPI par le gérant de la société, il a préconisé la suppression de ce dernier principe. Il a précisé, en outre, que la COB avait fait des propositions précises de réforme en vue de la constitution d'un marché secondaire.

Il a enfin relativisé l'attrait prêté à la place de Francfort en observant que les institutions bancaires centrales étaient abstraites, et qu'en raison de la dématérialisation des échanges, les acteurs financiers étaient davantage attirés par les centres d'expertise.

M. Jean-Philippe Lachenaud a alors interrogé le président de la COB sur le rôle de la Caisse des dépôts et consignations, sur les SCPI et sur les actions entreprises par les petits actionnaires. Il s'est par ailleurs montré inquiet de l'avenir de fonds de pension qui seraient mis en place sans avantage fiscal et avec une fraction investie en actions réduite.

Evoquant l'affaire Triangle-Pechiney, **M. Joël Bourdin** s'est demandé si la COB avait pu améliorer ses procédures d'investigation. Il s'est par ailleurs enquis de la régularité des obligations indexées qui réapparaissent sur le marché depuis quelques mois et il s'est étonné que certaines cotations sur le MONEP soient indépendantes de toute transaction. Il s'est enfin ému du risque de disparition du MATIF.

M. Christian Poncelet, président, a interrogé le président de la COB sur la crise asiatique, sur la situation financière russe, sur l'harmonisation fiscale européenne et sur le second marché.

S'agissant de la réforme des SCPI, **M. Michel Prada** a estimé que le ministère des finances modifiera la loi en vigueur dès que l'opportunité se présentera. Il a déclaré ne pas avoir d'informations sur les intentions du Gouvernement s'agissant du projet de loi sur les fonds de pension en préparation. Il s'est enfin montré d'accord avec l'analyse de M. Jean-Philippe Lachenaud selon laquelle de tels fonds étaient voués à l'échec s'ils n'étaient pas accompagnés d'une incitation fiscale.

M. Michel Prada a ensuite jugé normal que les petits actionnaires s'organisent pour faire valoir leurs droits. S'agissant des délits d'initiés, il a noté que certaines études estimaient que le système de surveillance de la COB était au moins aussi performant que celui de la Securities Exchange Commission (SEC) et il s'est montré confiant dans l'efficacité de son action. Il a considéré qu'un comportement vertueux s'était généralisé, dans le pays, de la part des acteurs financiers. Puis il a observé qu'historiquement, l'interdiction des obligations indexées s'inscrivait dans la logique d'une politique économique de lutte contre l'inflation et que les procédures actuelles d'indexation avaient pour objet d'informer et de prémunir les épargnants contre les risques de produits complexes.

Expliquant ensuite que les difficultés du MATIF étaient consécutives au passage du système de la criée au

système informatique au cours du week-end de Pâques, il a considéré que l'avantage du mark par rapport au franc allait progressivement se résorber et que la dette française était très bien gérée. Ces éléments l'ont rendu optimiste sur l'avenir du MATIF.

Sur la crise asiatique, il s'est montré confiant dans la capacité des pays asiatiques à rebondir. Il s'est cependant étonné de la fragilité du système financier japonais et de la lenteur de son assainissement. Il a toutefois relativisé l'impact de la crise asiatique sur l'économie française en rappelant que les échanges avec l'Asie ne représentaient qu'une part limitée de notre commerce extérieur.

Puis **M. Michel Prada** a regretté que le statut fiscal de nos opérateurs financiers les incite à s'installer à Londres. Il a enfin indiqué que le second marché se développait de façon satisfaisante depuis un an.

M. Philippe Marini a déploré le retard pris par la France dans la mise en place de fonds de pension. Il a approuvé, à cet égard, le constat de la COB sur l'insuffisance des investisseurs institutionnels français.

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

Mardi 23 juin 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des amendements au projet de loi constitutionnelle n° 476 (1997-1998) relatif au Conseil supérieur de la magistrature.

Elle a constaté que l'amendement n° 5 présenté par M. Michel Charasse, tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier afin de faire figurer la désignation de membres du Conseil supérieur de la magistrature parmi les actes du Président de la République ne nécessitant pas de contreseing, était satisfait par son amendement n° 2.

Elle a ensuite examiné l'amendement n° 6 présenté par M. Michel Charasse, Mme Josette Durieu, MM. François Autain, Pierre Biarnès, Gilbert Chabroux, Roger Hesling, Daniel Percheron et Marcel Debarge, tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier afin de créer des juridictions spécialisées, composées en majorité de non-magistrats, chargées de juger les magistrats de l'ordre judiciaire dont la responsabilité civile ou pénale serait mise en cause.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a proposé de donner un avis défavorable à cet amendement. Il a notamment fait observer que, dans le droit actuel, la procédure de renvoi pour suspicion légitime pouvait permettre de délocaliser le jugement d'un magistrat.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est déclaré favorable à cet amendement dans son principe, considérant que l'on

ne pouvait pas demander aux juges de se juger eux-mêmes.

M. Robert Badinter a estimé que cet amendement tendait à la création de juridictions d'exception, qui constituerait l'expression d'une suspicion à l'égard de l'ensemble du corps des magistrats.

Il s'est en outre interrogé sur la composition envisagée par les auteurs de l'amendement pour ces juridictions.

Constatant que les magistrats étaient constitutionnellement chargés de rendre la justice en France, il a considéré que cet amendement n'était pas justifié.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait valoir qu'il existait déjà d'autres tribunaux d'exception, évoquant l'exemple de la Cour de justice de la République, et que la composition des juridictions dont la création était envisagée ne relevait pas de la Constitution.

Soulignant que la réforme du Conseil supérieur de la magistrature était motivée par le souci de mettre fin aux soupçons pesant sur l'indépendance du parquet, il a déclaré que de la même manière l'amendement cherchait à répondre au soupçon sur la capacité des magistrats de juger l'un des leurs.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a considéré qu'une comparaison avec la Cour de justice de la République n'était pas justifiée, soulignant que celle-ci était appelée à juger les actes accomplis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

M. Robert Badinter a fait observer que l'objectif recherché par les auteurs de l'amendement conduirait à la création d'un parquet spécial chargé d'engager les poursuites à l'encontre des magistrats.

M. Maurice Ulrich a indiqué qu'il ne pourrait voter cet amendement dans cette rédaction mais qu'il faudrait trouver une occasion ultérieure de trouver une réponse à l'inquiétude qu'il traduit.

M. Jacques Larché, président, a estimé que le mécanisme de la suspicion légitime ne répondait pas actuellement à ce problème et qu'il conviendrait de distinguer les fautes relevant de la procédure disciplinaire des infractions de droit commun.

A l'issue de ce débat, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 6.

Puis, la commission a examiné l'amendement n° 7 présenté par M. Michel Charasse, tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier afin de préciser que les magistrats étaient répartis entre deux corps, celui du siège et celui du parquet, sans qu'il soit possible de passer de l'un à l'autre.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a rappelé que l'amendement adopté par la commission à l'article premier consacrait l'unicité du corps des magistrats par la constitutionnalisation de la formation plénière, tout en marquant la différence de nature des fonctions du siège et du parquet par le maintien de deux formations distinctes au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

Il a considéré que cet amendement adopté à l'issue d'un long débat sur la distinction entre le siège et le parquet réalisait un équilibre satisfaisant auquel il a proposé de se tenir.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a suggéré que l'amendement soit rectifié afin de prévoir qu'une loi organique définirait les conditions dans lesquelles le passage du siège au parquet ou du parquet au siège pourrait être ou non autorisé.

M. Pierre Fauchon a rappelé que la conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel s'était prononcée en faveur d'une séparation du siège et du parquet. Soulignant la confusion fréquemment répandue dans l'opinion publique à ce sujet, il a estimé qu'eu égard à leurs missions fondamentalement différentes, l'affirmation d'une séparation du siège et du parquet constituerait une

clarification utile et qu'elle ne serait pas contradictoire avec l'amendement adopté par la commission.

M. Paul Girod s'est interrogé sur la place de l'amendement proposé dans la hiérarchie des normes, constatant que la Constitution ne précisait pas, par exemple, les conditions dans lesquelles on devenait fonctionnaire ou on cessait de l'être.

M. Jean-Jacques Hyst a estimé que le texte adopté par la commission, tendant à consacrer l'unité de la magistrature à travers la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, tout en marquant la différence de nature des fonctions du siège et du parquet par le maintien des deux formations spécialisées, était suffisamment clair.

Après avoir souligné qu'il était préférable de n'inscrire dans la Constitution que ce qui était indispensable, **M. Robert Badinter** a rappelé qu'il n'existait qu'un seul corps à l'intérieur duquel les magistrats exerçaient des fonctions différentes. Il a estimé que l'examen de la future loi organique permettrait de reprendre le débat sur le passage d'une fonction à l'autre.

M. Jacques Larché, président, a considéré que le problème posé par l'amendement était une question de gestion des carrières.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 7.

A l'article premier, elle a constaté que l'amendement n° 1 rectifié, présenté par M. Daniel Millaud afin d'étendre le pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la magistrature aux nominations des présidents des tribunaux supérieurs d'appel et des tribunaux de première instance, était satisfait par son amendement n° 3.

M. Daniel Millaud a confirmé que l'amendement adopté par la commission avait pris en compte sa proposition de loi constitutionnelle tendant à rétablir l'égalité

entre les présidents des juridictions d'outre-mer et ceux des juridictions comparables de métropole quant à leur procédure de nomination.

La commission a enfin émis un avis défavorable à l'amendement n° 8, présenté par M. Michel Charasse, tendant à permettre aux justiciables de saisir directement le Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a estimé que cet amendement n'avait pas sa place dans la Constitution et qu'au demeurant si une possibilité de saisine directe du Conseil supérieur de la magistrature était offerte aux justiciables celui-ci serait très vite débordé. Il a fait observer que le projet de loi organique préparé par Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, tendant à créer des commissions d'examen des réclamations des justiciables, permettrait d'examiner ultérieurement le problème posé par l'amendement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est félicité de voir ce problème soulevé afin de lever le soupçon, ce qui serait fait si chaque justiciable pouvait engager la poursuite.

M. Pierre Fauchon s'est déclaré opposé d'une manière générale à tout ce qui pouvait tendre à la personnalisation de la justice par l'individualisation du juge.

M. Jacques Larché, président, a souligné qu'il fallait distinguer la personne du magistrat de ses actes juridictionnels et suggéré que ce débat soit repris dans le cadre de l'examen de la loi organique.

Au cours d'une seconde séance tenue dans la matinée, sous la présidence conjointe de M. Jacques Larché, président de la commission des lois, et de M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, les deux commissions ont entendu une communication de **M. Jean-Paul Amoudry, président**, et de **M. Jacques Oudin, rapporteur**, sur les conclusions du groupe de travail commun aux deux commissions sur les chambres régionales des comptes.

Mercredi 24 juin 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'État à l'outre-mer**, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la **Nouvelle-Calédonie**.

Après s'être référé aux événements tragiques intervenus en Nouvelle-Calédonie au début des années 1980, **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'État à l'outre-mer**, a observé que les accords de Matignon avaient permis de restaurer la paix civile, le territoire étant géré, depuis 1988, dans un esprit de concorde.

Ayant rappelé que l'article 2 de la loi référendaire du 9 novembre 1988 prévoyait un référendum d'autodétermination au terme d'un délai de dix ans, il a indiqué que M. Jacques Lafleur avait, dès 1991, préconisé la recherche d'une solution consensuelle tendant à éviter ce " référendum couperet ". Il a observé qu'une fois le préalable minier levé par la conclusion des accords de Bercy du 1er février 1998, sur la base du rapport remis par M. Philippe Essig au Premier ministre, les discussions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie avaient repris leur cours, avec une prise de conscience, par les différents partenaires, d'une responsabilité partagée. Il a souligné qu'en dépit des perspectives divergentes du Front de Libération Nationale Kanak Socialiste (FLNKS) et du Rassemblement pour la Nouvelle-Calédonie dans la République (RPCR), une démarche pragmatique avait permis de mettre en évidence des axes de convergence conduisant à une construction originale et novatrice.

Concernant le calendrier, **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'État à l'outre-mer**, a indiqué qu'après la révision constitutionnelle, la consultation référendaire relative à l'accord de Nouméa interviendrait à l'automne, vraisemblablement le 8 novembre 1998, suivie au début de l'année 1999 de l'examen par le Parlement de la loi organique pour permettre l'élection des membres du Congrès et des assemblées provinciales dès le printemps, la mise

en place des nouvelles institutions pouvant ainsi être effective d'ici un an.

Il a souligné que le dispositif imaginé reposait sur l'idée d'un destin à la fois choisi et partagé, l'accord de Nouméa ayant été co-signé par de nombreuses formations politiques. Se référant au sentiment de soulagement perçu par la délégation de la commission des lois du Sénat lors de son séjour en Nouvelle-Calédonie, il a observé que la période de quinze à vingt ans prévue pour l'application de cet accord constituait un gage de stabilité.

Ayant rappelé que l'agglomération de Nouméa regroupait aujourd'hui plus de la moitié de la population calédonienne, il a souligné la nécessité de poursuivre l'effort de rééquilibrage entrepris.

Exposant les raisons pour lesquelles la mise en oeuvre de l'accord de Nouméa appelait une révision constitutionnelle, il a indiqué que le Gouvernement, se référant aux précédents de la III^e République, avait initialement proposé l'adoption d'une loi constitutionnelle autonome spécifique à la Nouvelle-Calédonie mais qu'il approuvait la modification retenue, après concertation, par l'Assemblée nationale, tendant à intégrer les dispositions concernées dans le corps de la Constitution, sous un titre XIII. Il a rappelé que l'article 76, rétabli sous ce titre, prévoyait l'organisation d'une consultation référendaire locale sur l'accord de Nouméa en définissant un corps électoral restreint et qu'il abrogeait implicitement l'article 2 de la loi référendaire du 9 novembre 1988. Il a précisé que l'article 77, rétabli sous ce même titre, habilitait la loi organique à déroger à des principes à valeur constitutionnelle pour permettre l'irréversibilité des transferts de compétences, l'aménagement d'un pouvoir quasi-législatif au bénéfice du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, la mise en place de mécanismes protecteurs de l'emploi local, un accès facilité au statut civil coutumier ou encore l'organisation d'une consultation sur l'accession à la souveraineté au terme de la période d'application de l'accord, sur la base d'un corps électoral restreint.

Il a souhaité que le projet de loi constitutionnelle, concrétisant un engagement commun pour un avenir de paix, soit, comme à l'Assemblée nationale, adopté à une large majorité par le Sénat.

Soulignant l'absence de référence au préambule dans l'intervention de M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'État à l'outre-mer, **M. Paul Masson** s'est interrogé sur l'esprit dans lequel il avait été rédigé et a souhaité savoir si la réforme y ferait référence, implicitement ou explicitement.

Ayant confirmé le sentiment de satisfaction largement perçu par la délégation de la commission des lois au cours de son déplacement, **M. Guy Allouche**, évoquant le témoignage de M. Dick Ukeiwé, a insisté sur la nécessité de poursuivre, sur un plan à la fois économique et politique, l'effort de rééquilibrage engagé à la suite des accords de Matignon. Il s'est interrogé sur la ligne qui serait suivie par le Gouvernement pour accompagner l'évolution de l'outre-mer.

M. Daniel Millaud a regretté d'une part, que la France ne soit pas parvenue à construire un Commonwealth à la française et, d'autre part, que les dispositions concernant les territoires d'outre-mer résultant à la fois du préambule et de l'article 74 de la Constitution soient insuffisamment prises en compte. Se référant à la mention figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi, il estime que la révision constitutionnelle proposée aurait dû être rédigée pour bénéficier d'emblée à l'ensemble des territoires d'outre-mer.

Confirmant le large consensus suscité par l'accord de Nouméa, **M. Lucien Lanier** a souligné à son tour la nécessité de poursuivre l'effort de rééquilibrage engagé sur le fondement des accords de Matignon. Il a estimé que la conciliation du droit coutumier et du droit commun serait une tâche délicate et de longue haleine. Se félicitant de la qualité d'élocution des interlocuteurs rencontrés au cours de la mission et de leur grande maîtrise de la langue fran-

çaise, il a considéré que le Français constituait un ciment pour l'unité calédonienne, atout qu'il convenait de préserver. Observant que la colonisation avait beaucoup apporté à la Nouvelle-Calédonie, il a regretté que le préambule mette essentiellement en exergue ses conséquences négatives.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a rappelé que la reconnaissance du fait colonial, concrétisée par le préambule, avait permis aux négociations d'aboutir. Il s'est en outre interrogé sur l'absence de dispositions, dans le projet de loi constitutionnelle, tendant à abroger l'article 2 de la loi référendaire du 9 novembre 1988.

Soulignant la difficulté de passer du discours au droit pour transcrire dans une loi organique l'accord de Nouméa, en particulier pour définir la nature du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur certains actes émanant de l'assemblée territoriale, **M. Jacques Larché, président**, a estimé que cette loi devrait faire l'objet d'un examen approfondi excluant tout recours du Gouvernement à la procédure d'urgence.

Affirmant partager le point de vue de M. Jacques Larché, président, sur la difficulté de rédaction du futur projet de loi organique, **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'État à l'outre-mer**, a indiqué qu'un comité de suivi serait mis en place pour valider la traduction juridique de l'accord de Nouméa. Se référant à la déclaration du Président de la République de 1996 sur les droits des populations amérindiennes, il a déclaré que le préambule, souhaité par le FLNKS, était conforme à la tradition océanienne. Il a estimé que ce texte était équilibré et qu'il traduisait l'acceptation d'un passé commun, cette lecture commune de l'histoire étant indispensable pour fonder l'avenir.

Après avoir confirmé l'attachement de la Nouvelle-Calédonie à la culture et à la langue française et avoir souligné le caractère multi-ethnique de ce territoire, **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'État à l'outre-**

mer, a observé que les autres pays du Pacifique assimilaient la présence française dans cette région du monde à un facteur d'équilibre et à un atout pour le développement.

Considérant comme essentielle la question du rééquilibrage entre les provinces, il a précisé que la création d'une usine métallurgique dans le nord n'était pas le seul projet envisagé.

Répondant à **M. Jacques Larché, président**, qui constatait l'existence d'interférences entre autorité coutumière et pouvoir politique, **M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'État à l'outre-mer**, citant en exemple le droit du divorce, absent du droit coutumier, a estimé qu'il faudrait veiller à ce que la coutume ne porte pas atteinte aux libertés contemporaines.

Il a indiqué que le projet de loi constitutionnelle abrogeait implicitement l'article 2 de la loi référendaire du 9 novembre 1988, sans qu'une mention expresse soit nécessaire. Il a en outre admis que le cadre institutionnel évolutif conçu pour la Nouvelle-Calédonie pourrait ultérieurement être étendu à la Polynésie française.

Concernant l'évolution de l'outre-mer français, il a rappelé les étapes historiques de 1848 marquée par une demande de liberté et de 1946 liée à une exigence d'égalité au travers de la départementalisation. Il a observé que la période actuelle était caractérisée par une revendication identitaire et devait répondre à la nécessité d'une meilleure insertion dans l'environnement régional, sans remise en cause du lien avec la France.

La commission a ensuite procédé à la **nomination de rapporteurs** sur les textes suivants :

- **M. Lucien Lanier** sur le **projet de loi organique n° 447 (1997-1998)** relatif au régime communal applicable dans le territoire de la **Polynésie française** et sur le **projet de loi n°448 (1997-1998)** relatif au régime communal applicable dans le territoire de la **Polynésie française** ;

- **M. Jacques Larché** sur le **projet de loi organique n° 463** (1997-1998) relatif à la **limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice**, le **projet de loi n° 464** (1997-1998) relatif à la **limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice** et la **proposition de loi organique n° 300** (1997-1998) de M. Bernard Plasait et plusieurs de ses collègues, tendant à renforcer la **limitation du cumul des fonctions exécutives locales et nationales** ;

- **M. Christian Demuynck** sur le **projet de loi n° 490** (1997-1998) portant **réforme du code de justice militaire** ;

- **M. Paul Girod** sur le **projet de loi n° 975** (AN) relatif au **mode d'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux** ;

- **M. Pierre Fauchon** sur le **projet de loi n° 976** (AN) modifiant la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à **l'élection des représentants au Parlement européen**, la **proposition de loi n° 81** (1997-1998) de M. Michel Barnier et plusieurs de ses collègues, relative à **l'élection des membres français du Parlement européen** et la **proposition de loi n° 267** (1997-1998) de M. Michel Barnier et plusieurs de ses collègues, relative à **l'élection des membres français du Parlement européen** ;

- **M. Jean-Paul Delevoye** sur la **proposition de loi n° 184** (1997-1998) de M. Francis Grignon et plusieurs de ses collègues, relative aux **compléments de rémunération versés aux fonctionnaires territoriaux** ;

- **M. Pierre Fauchon** sur la **proposition de résolution n° 441** (1997-1998) dont il est l'auteur, tendant à modifier l'article 24, alinéa 3, du **Règlement du Sénat**.

Elle a enfin procédé, sur le **rapport de M. Jean-Marie Girault**, à l'examen du **projet de loi constitutionnelle n° 497** (1997-1998) relatif à la **Nouvelle-Calédonie**.

Rappelant que la mission de la commission à laquelle il avait participé du 8 au 13 juin constituait son cinquième déplacement en Nouvelle-Calédonie, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a observé que ce dernier séjour, en dépit de sa brièveté, avait permis à la délégation de constater les progrès accomplis grâce à la mise en oeuvre des accords de Matignon. Il a souligné le sentiment de soulagement suscité par la conclusion de l'accord de Nouméa. Il a estimé que la mission d'information était intervenue au moment opportun pour recueillir les réactions un mois après la signature de cet accord.

Indiquant que le texte soumis à l'examen du Sénat résultait d'une concertation préalable entre présidents et rapporteur des deux commissions des lois, il a approuvé la modification introduite par l'Assemblée nationale tendant à insérer dans le corps de la Constitution les dispositions spécifiques relatives à la Nouvelle-Calédonie.

Il a estimé que la perspective d'un maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République au terme de la période de quinze à vingt ans prévue pour l'application de l'accord de Nouméa n'était pas à exclure, les mentalités étant susceptibles d'évoluer pendant ce délai si l'on parvenait à un rapprochement des différentes cultures.

Il a considéré que le préambule, qui n'était pas visé expressément par le projet de loi constitutionnelle, constituait un texte équilibré reconnaissant les conséquences positives et négatives de la colonisation.

Rappelant la difficulté du cheminement ayant conduit à la définition d'une solution consensuelle permettant d'éviter un référendum couperet dont le résultat était prévisible, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a successivement présenté le contenu du document d'orientation constituant le second volet de l'accord de Nouméa, les raisons pour lesquelles une révision constitutionnelle s'imposait et l'économie du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale. Il a souligné l'originalité de la solution définie et a estimé nécessaire de veiller au maintien de la pré-

sence française dans le Pacifique. Considérant que la traduction juridique de l'accord de Nouméa serait un exercice délicat, il a affirmé que sa mise en oeuvre devrait être effective dans les meilleurs délais.

Rappelant la distinction entre transfert et exercice d'une compétence, **M. Jacques Larché, président**, a souligné que les délibérations du Congrès de la Nouvelle-Calédonie intervenant dans les domaines de compétences transférés devraient respecter les principes fondamentaux du droit français sous réserve des dérogations admises en application de l'accord de Nouméa.

M. Jean-Jacques Hiest a observé que si l'accord de Nouméa, dont l'économie pouvait heurter les juristes, avait suscité un sentiment de soulagement, il soulevait également des interrogations dans la perspective de sa mise en oeuvre. Il a estimé que la solution préconisée constituait une formule inédite, intermédiaire entre le statut de territoire d'outre-mer et celui d'État indépendant.

M. Paul Masson a souligné que le projet de loi constitutionnelle illustre le caractère illusoire de la pérennité prêtée aux textes fondamentaux. Il a estimé que l'article premier se référerait à l'accord de Nouméa dans son intégralité et il s'est interrogé sur la compatibilité entre ses dispositions relatives à la définition du corps électoral et à l'accès à l'emploi et sur celles résultant des articles premier et quatre de la Déclaration des droits de l'homme. Il s'est également interrogé sur le moyen de les concilier avec les directives de l'Union européenne.

Rendant hommage aux engagements pris de longue date par M. Jean-Marie Girault sur le dossier calédonien, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que la France n'avait pas su entreprendre en temps utile, contrairement à la Grande-Bretagne, une politique de décolonisation. Approuvé par **M. Guy Allouche**, il a constaté que tous les peuples aspirant à l'indépendance finissaient par l'obtenir, souvent dans des conditions tragiques. Il a apprécié la teneur du préambule en soulignant les retards pris à une

certaine époque en matière d'accès des Kanaks à l'enseignement.

Soulignant le caractère courageux de la démarche adoptée par les acteurs de l'accord de Nouméa, **M. Guy Allouche** a admis que son contenu heurtait notre culture jacobine mais qu'il correspondait à une nécessité politique. Se référant au " statut Lemoine ", il a observé que la reconnaissance du fait colonial par le préambule ne constituait pas une innovation. Il a estimé qu'une bonne solution de compromis avait été trouvée, bien que la durée d'application de l'accord puisse paraître trop importante à certains calédoniens, en particulier parmi les jeunes générations.

Après avoir réfuté la pertinence de la référence à la décolonisation britannique, **M. Lucien Lanier** a souligné à son tour la difficulté de traduire en termes juridiques l'accord de Nouméa. S'interrogeant sur la situation respective de la France et de l'Europe dans le Pacifique dans quinze ans, il a estimé indispensable d'instaurer un dispositif souple et évolutif permettant de réaliser à terme une union des calédoniens, dans la mesure où rien ne justifiait l'opposition des ethnies. Il a dit ne pas être opposé à une double citoyenneté. Il a considéré que les mesures protectionnistes envisagées étaient sans doute nécessaires au développement de la Nouvelle-Calédonie qu'elles ne devaient pas contraires aux droits et libertés fondamentaux.

Regrettant que le projet de loi constitutionnelle ne soit pas rédigé en termes généraux pour être applicable à l'ensemble des territoires d'outre-mer, **M. Daniel Millaud** a observé que la mention, dans l'accord de Nouméa, de l'association des responsables politiques calédoniens à la négociation de la révision du statut d'association des Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) à la Communauté européenne figurait déjà dans ce statut et était donc inutile.

Approuvant les observations formulées par ses collègues, **M. Robert Pagès** a estimé que l'accord de Nouméa proposait une solution intelligente et il a déclaré que son groupe voterait le projet de loi constitutionnelle. Il a indiqué que la mission en Nouvelle-Calédonie avait permis de nouer des contacts qui permettraient d'enrichir la réflexion de la commission lors de l'examen de la loi organique. Il s'est prononcé pour la participation de tous les habitants de la Nouvelle-Calédonie à l'évolution.

M. Jacques Larché, président, a confirmé que les observations des responsables provinciaux et coutumiers seraient recueillies à cette occasion.

Ne pouvant contredire l'excellence de la solution politique définie dans la mesure où elle permettait de prévenir la survenance de nouveaux conflits, **M. Robert Badinter** a observé que le dispositif proposé apportait un changement radical au regard de l'idéal jacobin de la République une et indivisible. Il a exprimé sa préférence pour une loi constitutionnelle autonome qui aurait évité de faire figurer au sein de la Constitution deux définitions contradictoires de la citoyenneté ou du droit de suffrage. Rappelant la décision du Conseil constitutionnel sur la notion de peuple corse, il a estimé que le dispositif proposé aurait une incidence majeure sur l'évolution constitutionnelle. Distinguant contrôle de conformité et contrôle de constitutionnalité, il s'est interrogé sur l'opportunité d'étendre le contrôle du Conseil constitutionnel à certains actes du Congrès de la Nouvelle-Calédonie et sur la teneur du bloc de constitutionnalité auquel celui-ci devrait se référer.

Admettant que la réforme constitutionnelle pouvait être comprise comme marquant l'achèvement de la culture d'une République une et indivisible, **M. Jacques Larché, président**, a indiqué que le Conseil constitutionnel devrait contrôler la conformité de la loi organique au regard de l'accord de Nouméa et contrôler les actes dont il serait saisi par référence aux principes à valeur constitutionnelle sous réserve des dérogations prévues en applica-

tion de cet accord. Il a reconnu que le Conseil constitutionnel devrait faire preuve de souplesse.

M. Patrice Gélard, rappelant que les manuels des professeurs Luchaire et Lampué relatifs au droit de l'outre-mer se référaient à une notion de République une et indivisible sans exclure la situation particulière des territoires d'outre-mer, a regretté que des juristes n'aient pas davantage été associés à la rédaction des accords de Nouméa. Il a indiqué qu'il aurait préféré insérer les dispositions concernant la Nouvelle-Calédonie dans le titre XII de la Constitution consacré aux collectivités territoriales avec un système de type fédéral. Il a observé que la conception internationale des droits de l'homme issue des continents européen et nord-américain n'incluait pas suffisamment les valeurs reconnues dans d'autres régions du monde. Il a indiqué que l'extension du dispositif proposé à la Polynésie française nécessiterait une nouvelle révision constitutionnelle.

Il a rappelé que l'unité de la République était d'ores et déjà placée dans une perspective différente compte tenu de la décentralisation, du développement de la Communauté européenne et de l'émergence de juridictions internationales.

M. Simon Loueckhote, traduisant ses propres sentiments au moment de la négociation des accords, a souligné que les partenaires s'étaient attachés à répondre aux préoccupations de l'ensemble des communautés ayant contribué à la construction de la Nouvelle-Calédonie. Marquant les interrogations qui avaient été les siennes vis-à-vis des dispositions du préambule paraissant mettre en cause la politique de la France, il a reconnu que ce dernier reflétait une réalité historique et qu'une rédaction équilibrée avait été recherchée. Il a estimé nécessaire de relativiser l'importance de ce préambule en se félicitant que le dispositif résultant de l'accord soit de nature à garantir, pendant vingt ans, une paix civile bénéficiant à toutes les communautés ainsi qu'à de potentiels nouveaux arrivants. Il a justifié la nécessité de prévoir des mécanismes parti-

culiers en matière de droit du travail ou de droit social pour tenir compte de la situation locale. Il a exprimé le voeu qu'à l'issue de la période d'application de l'accord de Nouméa la Nouvelle-Calédonie choisisse de rester au sein de la République française.

Rejoignant le point de vue de M. Robert Badinter, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé qu'une loi constitutionnelle autonome aurait peut-être été préférable. Il a considéré que la préférence aux " habitants " de la Nouvelle-Calédonie en matière d'accès à l'emploi n'était pas la préférence nationale car elle permettait de prendre en compte les étrangers en situation régulière.

M. Daniel Millaud a précisé que les difficultés pour obtenir un emploi dans les territoires d'outre-mer étaient trop souvent sous-estimées par méconnaissance des distances et des conditions de transport.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a reconnu avoir pris conscience que la paix, en Nouvelle-Calédonie, pouvait être instituée au prix de l'évolution de certaines conceptions juridiques. Il a indiqué avoir souhaité l'intégration du texte dans la Constitution, pour des raisons plus humanistes que juridiques.

La commission a **approuvé sans modification le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie.**

Jeudi 25 juin 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a entendu une **communication** de **M. Paul Masson, président de la mission d'information**, et de **M. Alex Türk, rapporteur**, sur les conclusions de la **mission d'information** chargée d'étudier le suivi, par les ministères intéressés, **du processus européen de coopération policière.**

M. Paul Masson, président de la mission d'information, a rappelé que la mission avait pour objet, au moment où le traité d'Amsterdam allait entraîner la com-

munautarisation de certaines matières comme l'asile et l'immigration, touchant directement à la sécurité intérieure de la France, d'évaluer la capacité du ministère de l'intérieur à répondre à ces enjeux. Il a considéré qu'il était impératif que la France garde son pouvoir de proposition et de contrôle dans ces matières. Il a précisé que la mission n'avait pas porté de jugement sur la politique même de coopération policière mais sur les structures politiques et administratives chargées d'en assurer le suivi. Il a indiqué qu'après de nombreuses auditions de fonctionnaires de divers ministères réalisées à Paris ainsi que des entretiens tenus à Bruxelles, à la Haye ou dans d'autres pays européens, la mission avait pu constater que le ministère de l'intérieur n'était pas actuellement en mesure, tant en raison de sa structure propre que de la place qu'il occupait dans l'organisation gouvernementale, d'assumer les nouvelles responsabilités internationales qui devraient lui incomber.

M. Alex Türk, rapporteur, a formulé trois observations préliminaires :

- il a souligné que malgré l'importance croissante de l'emprise du droit européen sur le système juridique français, les Français continuaient à se désintéresser des affaires européennes, contrairement aux Allemands ou aux Britanniques, très présents dans les institutions européennes pour défendre leurs intérêts ;

-il a observé que les traditions françaises de coordination interministérielle rendaient parfois notre pays moins apte à réagir rapidement aux événements et que le rôle du ministère des affaires étrangères sur le plan européen constituait parfois un écran inconnu dans les autres pays ;

-il a enfin indiqué que le ministère de l'intérieur, dont la culture était très régaliennne et qui s'était développé par sédimentations successives, avait un organigramme complexe et de grandes difficultés à s'adapter aux nouveaux enjeux européens.

Faisant part des travaux de la mission, **M. Alex Türk, rapporteur**, a constaté, en premier lieu, que le ministère de l'intérieur s'imposait difficilement dans le processus de négociation européen, tant en raison de l'organisation gouvernementale qui impliquait sept ministères différents, soumis à une coordination interministérielle opérée au Secrétariat général du comité interministériel (SGCI) sous l'égide d'un " préfet coordonnateur ", que du fait de la segmentation de la négociation au niveau européen induisant une multiplicité de groupes de travail dont la responsabilité était confiée à divers ministères.

Il a souligné la faible représentation du ministère de l'intérieur dans les instances de décisions européennes, tant au niveau ministériel, la France étant représentée au comité exécutif de Schengen par le ministre des affaires européennes, qu'au niveau des hauts fonctionnaires, le préfet coordonnateur siégeant au comité K4 de l'Union européenne et au groupe central de Schengen. Il a rappelé qu'un arbitrage du Premier ministre était attendu concernant le transfert au ministère de l'intérieur de la représentation de la France au comité exécutif de Schengen.

Comparant l'expérience de la France avec celle de ses partenaires européens, il a constaté que l'organisation d'une coordination interministérielle systématique au niveau du Premier ministre était une spécificité française, la coordination étant généralement effectuée à l'étranger sous l'égide du principal ministère concerné. Il a insisté sur la véritable philosophie d'échanges d'informations qui régnait en Grande-Bretagne et permettait de résoudre la plupart des questions par concertation entre les services intéressés.

En second lieu, **M. Alex Türk, rapporteur**, a souligné que le ministère de l'intérieur n'était pas en mesure d'assumer des responsabilités internationales, tant en raison de l'inadaptation de sa structure, que de l'absence en son sein d'une véritable culture internationale. Il a néanmoins indiqué que la création récente d'une délégation aux affaires internationales facilitait désormais la préparation

de positions coordonnées du ministère. Il a également tenu à rendre hommage à la qualité et à la motivation des personnels représentant le ministère de l'intérieur à l'étranger, et particulièrement des attachés de police et des officiers de liaison.

Faisant part des propositions de la mission, **M. Alex Türk, rapporteur**, a indiqué qu'il convenait en premier lieu de déterminer clairement les grandes orientations de la politique grâce à l'impulsion du Conseil de sécurité intérieure, récemment officialisé, regroupant, sous la présidence du Premier ministre, les ministres de l'intérieur, de la justice et de la défense. Il a considéré qu'il était essentiel que ce Conseil traite des questions de coopération policière européenne qui devenaient de véritables enjeux de sécurité intérieure.

Il a proposé que le ministre de l'intérieur devienne réellement responsable de la politique de sécurité dans le cadre européen en représentant la France dans les instances de décision européenne tant au niveau ministériel qu'au niveau des comités de hauts fonctionnaires.

Il a souligné que, de ce fait, le préfet coordonnateur du SGCI n'aurait plus de raison d'être mais que le rôle de coordination du SGCI devrait demeurer sous une forme allégée.

En second lieu, il a considéré qu'il conviendrait d'adapter la structure du ministère de l'intérieur, à court terme, en pérennisant la délégation des affaires internationales et, à l'échéance de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en créant une véritable direction des affaires européennes regroupant des personnels actuellement en fonction au service de coopération technique internationale de la police (SCTIP) et à la direction centrale de la police judiciaire.

Il a souligné l'important effort que le ministère de l'intérieur devrait accomplir pour adapter les mentalités aux questions internationales. Il a notamment insisté sur l'apprentissage des langues étrangères, que ce soit des

langues rares ou de l'anglais, dont la maîtrise était rendue indispensable par le relatif déclin de l'utilisation du français dans les structures de travail européennes. Il a également préconisé le développement de la formation aux questions européennes et une sensibilisation aux concepts juridiques européens de manière à éviter que, du fait de l'utilisation croissante de la langue anglaise, les concepts juridiques anglo-saxons ne prennent systématiquement le pas sur les concepts français. Il a appelé de ses vœux la création d'une véritable filière bénéficiant d'un vivier de hauts fonctionnaires aptes à occuper des postes en relation avec l'international.

Il a enfin considéré qu'il fallait assurer une meilleure implication de la France auprès des institutions européennes, en mettant mieux à profit, à l'exemple de certains de nos partenaires, les programmes de formation organisés et les subventions accordées par les institutions européennes, en étant plus présent pour appuyer les positions françaises auprès de nos partenaires européens, en favorisant les échanges avec les autorités de contrôle et en assurant un meilleur suivi des experts nationaux détachés.

Il a conclu en soulignant que si les modifications de structures pouvaient intervenir rapidement, celles des mentalités ne pourraient s'effectuer qu'à plus long terme.

M. Jacques Larché, président, a salué la méthode de travail très pragmatique suivie par la mission et le caractère concret des propositions effectuées. Il a considéré qu'il convenait de valoriser cette démarche en attirant l'attention du Premier ministre sur les propositions de la mission et en assurant un suivi de leur mise en oeuvre. Il a envisagé de procéder, sur ces questions, à l'audition des ministres de l'intérieur et des affaires européennes ainsi que, ultérieurement, du commissaire européen.

M. Paul Masson a indiqué que le travail de la mission se rapprochait d'un audit. Il a insisté sur la nécessité,

pour le ministère de l'intérieur, d'être l'interface français de la Commission européenne qui avait déjà constitué une " task-force " pour suivre les affaires du troisième pilier sur lesquelles elle deviendrait compétente dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

M. Pierre Fauchon a estimé également que la France n'était pas suffisamment présente dans la construction européenne, contrairement à ses partenaires anglais qui participaient activement à l'ensemble des négociations, y compris celles concernant l'Euro auquel ils n'étaient pourtant pas partie prenante. Il a considéré que l'important travail de la mission devrait avoir des suites.

M. Philippe de Bourgoing confirmant qu'il avait, en tant que président du groupe d'amitié France-Grande-Bretagne, pu constater le retard des parlementaires français par rapport à leurs homologues britanniques concernant les questions européennes, a salué la pertinence du travail accompli par la mission.

M. Jean-Jacques Hyest a pleinement approuvé la proposition concernant l'implication du Conseil de sécurité intérieure dans les questions européennes. Il a confirmé que, d'après son expérience, l'organisation du ministère de l'intérieur souffrait d'une mauvaise communication entre les directions et d'une gestion du personnel déficiente.

En réponse à une observation de **M. Jacques Larché, président**, qui rappelait le statut de langue officielle du français dans les institutions, **MM. Paul Masson et Alex Türk, rapporteur**, ont indiqué que l'anglais était utilisé dans de nombreux groupes de travail non soumis aux règles officielles et que les documents préparatoires à des réunions parvenaient souvent en France tardivement et en langue anglaise. **M. Alex Türk, rapporteur**, a rappelé que 38 % seulement des documents issus de la Commission européenne avaient comme langue source le français contre 70 % il y a dix ans.

Sur la proposition de **M. Jacques Larché, président**, la commission a décidé la **publication du rapport de la mission d'information.**

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR
LA PLACE ET LE RÔLE DES FEMMES
DANS LA VIE PUBLIQUE**

COMMUNICATION

Le Bureau de la mission commune d'information sur la place et le rôle des femmes dans la vie publique, créée en octobre 1996 sur une initiative conjointe des six Présidents de groupe politique et des six Présidents de commission permanente, s'est réuni le mardi 16 juin 1998 sous la présidence de Mme Nelly Olin, président.

Sur le rapport de M. Philippe Richert, rapporteur, le Bureau de la mission a relevé que la " durée utile " de cette mission s'était étendue de novembre 1996 à juillet 1997, date à laquelle avait été présenté un rapport rendant compte de la totalité des informations réunies en près de huit mois de fonctionnement actif. Il a par ailleurs constaté qu'avec le prochain renouvellement triennal du Sénat, la mission toucherait à son terme. En conséquence, le Bureau a acté l'achèvement de la mission commune d'information.

Il a également observé les progrès très significatifs quant à la place des femmes lors des trois dernières consultations électorales (législatives, régionales et cantonales), alors même que la législation était demeurée inchangée : une véritable " percée des femmes " aux élections législatives de 1997 (+ 80 % par rapport à la précédente législature), une multiplication par 2 du nombre des élues aux élections régionales de mars 1998 et une progression, plus modeste mais non négligeable, des femmes aux dernières cantonales.

Le Bureau de la mission a partagé la conviction du rapporteur, pour qui la mission d'information du Sénat avait sans aucun doute contribué à ces avancées, le dialogue institutionnel engagé -à travers les auditions- avec les mouvements féministes, les associations d'élus et, surtout, avec les responsables des partis politiques au plus haut niveau, ayant favorisé une meilleure prise de conscience que l'équilibre des hommes et des femmes devait être un objectif prioritaire, dans les instances élues comme au sein des partis politiques eux-mêmes.

Le Parlement venant d'être saisi d'un projet de loi constitutionnelle sur ce sujet, le Bureau de la mission a considéré que le travail préalable accompli par la mission commune d'information serait susceptible d'éclairer opportunément les décisions législatives sur lesquelles les groupes politiques, les commissions intéressées et, en définitive, chaque sénateur détermineront leur position en toute autonomie.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
GROUPES D'ÉTUDE ET OFFICES POUR
LA SEMAINE DU 29 JUIN AU 4 JUILLET 1998**

Commission des Affaires culturelles

Lundi 29 juin 1998

à 15 heures

Salle n° 245

- Eventuellement, examen des amendements aux conclusions de la commission sur les propositions de loi n° 391 (1996-1997) de M. Serge Mathieu relative à l'obligation de scolarité et n° 260 (1997-1998) de M. Nicolas About tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire.

Mercredi 1^{er} juillet 1998

Salle n° 245

à 15 heures :

- Examen du rapport de M. Philippe Nachbar en vue de la deuxième lecture du projet de loi n° 512 (1997-1998), adopté avec modification par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles.

à 16 heures :

- Audition de M. Claude Allègre, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, sur la réforme des lycées et sur le plan social étudiant.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Lundi 29 juin 1998

à 14 heures 30

Salle n° 263

- Nomination, à titre officieux, d'un rapporteur sur le projet de loi n° 977 (AN) d'orientation agricole (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Examen des amendements éventuels aux conclusions de la commission sur la proposition de loi n° 194 (1997-1998) de M. Jean-François Le Grand et plusieurs de ses collègues, relative à la mise en oeuvre du réseau écologique européen dénommé Natura 2000 (M. Jean-François Le Grand, rapporteur).

Commission des Affaires sociales

Lundi 29 juin 1998

à 14 heures 30

Salle n° 213

- Eventuellement, examen des amendements sur les conclusions de la commission sur les propositions de loi :

. n° 372 rectifiée (1997-1998) de M. Christian Poncelet tendant à alléger les charges sur les bas salaires ;

. n° 390 (1997-1998) de M. Robert Pagès tendant à accorder la retraite anticipée pour les anciens combattants en fin de droit, justifiant de quarante années de cotisations diminuées du temps passé en Afrique du Nord.

5095

Mercredi 1^{er} juillet 1998

à 10 heures

Salle n° 213

- Examen de la proposition de loi n° 211 (1997-1998) de MM. Jean-Paul Delevoye et Louis Souvet, tendant à mieux réglementer les pratiques du merchandisage afin d'éviter certaines pratiques abusives constatées dans le secteur de la grande distribution (rapporteur : M. Louis Souvet).

- Nomination d'un candidat proposé à la désignation du Sénat pour siéger au sein de la Commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger.

Groupe d'étude des sénateurs anciens combattants

Lundi 29 juin 1998

à 15 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport de M. Guy Fischer sur la proposition de loi n° 390 (1997-1998) de M. Robert Pagès tendant à accorder la retraite anticipée pour les anciens combattants en fin de droit, justifiant de quarante années de cotisations diminuées du temps passé en Afrique du Nord.

Groupe d'étude sur la lutte contre la douleur

Mardi 30 juin 1998

Salle n° 213

à 16 heures :

- Audition de M. Charles-Henri Rapin, professeur à la Faculté de médecine de Genève, titulaire de la Chaire Éthique et Fin de Vie à l'Université Claude Bernard à Lyon.

à 16 heures 30 :

- Audition de M. Yves Camberlein, vice-président de l'Union nationale des associations pour le développement des soins palliatifs (UNASP).

à 17 heures :

- Audition de Mme Brigitte Champenois, médecin responsable de l'équipe mobile de soins palliatifs, Fondation hôpital Saint Joseph.

à 17 heures 30 :

- Audition de M. Edouard Couty, directeur des hôpitaux.

à 18 heures :

- Audition de Mme Anne-Moria Venetz, directrice de l'association François-Xavier Bagnoud, accompagnée de Mme Marie-Sylvie Richard.

à 18 heures 30 :

- Audition du Docteur Bernard Burucoa, groupe hospitalier Saint-André de

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

Mercredi 1^{er} juillet 1998

Salle de la Commission

à 10 heures :

- Audition de M. Daniel Lebegue, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations sur les conclusions du rapport annuel de cette instance.

- Communication de M. René Régnault, rapporteur spécial des crédits de la marine marchande, sur sa mission de contrôle relative à la situation de l'enseignement maritime en France.

- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat au sein du Haut Conseil du secteur public.

à 15 heures :

- Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.

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

Mardi 30 juin 1998

à 9 heures 30

Salle de la Commission des Lois

- Examen des amendements éventuels au projet de loi constitutionnelle n° 497 (1997-1998) relatif à la Nouvelle-Calédonie (rapporteur : M. Jean-Marie Girault).

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mardi 30 juin 1998

à 9 heures 45

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

- Examen du tome I du rapport sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation (M. Jean-Yves Le Déaut, député, rapporteur).

- Nomination d'un rapporteur à la suite d'une saisine du Bureau du Sénat portant sur " l'évaluation des conséquences des choix scientifiques et techniques en usage dans l'industrie pharmaceutique et notamment du recours au multimédia et aux outils numériques ".

- Compte rendu, par M. Pierre Laffitte, sénateur, de la réunion interparlementaire Eurêka.

Mercredi 1^{er} juillet 1998

au Sénat - Salle Médicis

à 16 heures :

- Rencontre, sur des questions relatives à l'énergie nucléaire, avec une délégation du Sénat des Etats-Unis composée de :

- . M. Pete V. Domenici, sénateur du Nouveau-Mexique,
- . M. Rodney D. Grams, sénateur du Minnesota,
- . M. Fred D. Thompson, sénateur du Tennessee.

à 17 heures 30 :

- Audition de M. Alain Bensoussan, président du Centre National d'Etudes Spatiales.