Année 1994. – N° 23 [1] A.N. (C.R.) ISSN 0249-3068 0242-6765 Mercredi 27 avril 1994

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

(21e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1re séance du mardi 26 avril 1994

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Communication hebdomadaire du Gouvernement** (p. 1117).

M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.
MM. Augustin Bonrepaux,
Michel Grandpierre,
Jean-Pierre Soisson,
Patrick Ollier,
François Sauvader.

M. le ministre.

Suspension et reprise de la séance (p. 1125)

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER

2. **Adoption d'une résolution portant sur des propositions d'actes communautaires** (p. 1125).

3. **Saisine pour avis de commissions** (p. 1125).

4. **Dépôt d'un rapport sur les opérations de la Banque de France, la politique monétaire et ses perspectives** (p. 1125).

5. **Participation des salariés dans l'entreprise.** – Discussion d'un projet de loi (p. 1125).

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

M. Jacques Godfrain, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis de la commission des finances.

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. le président.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

6. **Ordre du jour** (p. 1135).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

COMMUNICATION HEBDOMADAIRE DU GOUVERNEMENT

M. le président. L'ordre du jour appelle la communication hebdomadaire du Gouvernement et la réponse des groupes.

La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

M. Charles Pasqua, *ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.* Monsieur le président, le Gouvernement est particulièrement sensible à l'invitation que vous lui avez faite de s'adresser aujourd'hui à l'Assemblée pour l'informer de la politique d'aménagement du territoire, dont l'Assemblée nationale sera prochainement saisies.

Cette question – vous le savez mieux que personne, monsieur le président – se situe au cœur même des interrogations les plus profondes que ressentent nos concitoyens face à l'évolution du monde moderne. Ils ont compris, depuis six mois que nous les avons conviés à y participer, que le débat que nous avons engagé était tout bonnement celui de leur avenir.

Tout au long des déplacements que M. le Premier ministre, M. le ministre délégué et moi-même avons effectués dans l'ensemble des régions de notre pays, nos concitoyens – élus, responsables et simples citoyens – ont compris qu'il s'agissait de choisir une France ou bien une autre, et que, selon les décisions que nous prendrions maintenant ou non, notre pays pourrait évoluer de deux façons bien distinctes.

La première, mesdames, messieurs, serait celle d'un modèle de développement séparé où cohabiteraient sur le sol national des populations et des territoires aux situations et aux modes de vie différents, et donc aux solidarités divergentes. Ce serait là un véritable changement de société. Chacun s'organiserait au mieux de ses intérêts, et il serait alors illusoire de vouloir préserver un même système d'éducation, de protection sociale, de retraite, voire d'imposition. Il y suffirait d'un Etat minimum, garantissant la paix civile et le secours aux plus défavorisés, autant et aussi longtemps que faire se pourrait.

L'autre perpective est celle d'une cohésion nationale renouvelée autour d'un pacte républicain adapté au monde qui vient. C'est la voie choisie par le Gouvernement. La politique d'aménagement du territoire se situe au centre de cette entreprise puisqu'elle tend à valoriser la propriété collective de la nation, son espace, à améliorer son offre dans la compétition internationale, tout en rétablissant l'égalité des chances entre les territoires et en consacrant leur solidarité.

Son objectif sera de replacer la France au centre de la croissance européenne, alors que le retard accumulé depuis vingt ans l'en écarte et que la concurrence entre les collectivités conduit trop souvent à déprécier les meilleures chances de notre pays. La politique de reconquête du territoire a fait le pari de la prospérité par un développement plus équilibré, plus interdépendant, fertilisant l'ensemble des vocations et des atouts de la France.

Sur cet objectif, il m'apparaît que se dégage un large accord. Le constat est unanimement partagé.

S'il est vrai que, au cours des dernières décennies, la France a enregistré d'incontestables succès – l'augmentation du pouvoir d'achat, l'élévation du niveau de formation, la modernisation de l'économie, la productivité de la recherche sont autant d'acquis incontestables –, nul ne peut nier cependant que, malgré des réalisations remarquables et des progrès certains, il s'est accumulé au fil des ans dans notre pays des déséquilibres et des tensions qui mettent désormais en danger sa cohésion sociale.

Le jeu des effets d'agglomération, l'apparition des phénomènes de masse dans l'éducation, dans la culture et dans la communication, l'ouverture des frontières et la mondialisation des échanges ont déstabilisé la société française au point de menacer son unité.

Dans ce changement d'échelle et de rythme, les Français ont perdu leurs marques, leurs repères, leurs références, en même temps que la maîtrise des choses.

Gigantisme des métropoles, dérive des banlieues, déclin des villes petites et moyennes, abandon de certaines zones rurales, mais aussi chômage massif, précarité, exclusion : voilà le revers des grandes mutations de cette fin de siècle auxquelles la France ne peut échapper.

La politique d'aménagement du territoire est inséparable de ce constat : comme toutes les politiques nationales, elle doit avoir pour principal objectif de contribuer à réduire les inégalités de développement afin d'empêcher l'émergence d'une société de communautés antagonistes.

La politique d'aménagement du territoire que le Gouvernement entend vous proposer est donc bien l'ensemble des actions et des moyens qui donnent à la politique économique et sociale sa dimension spatiale.

C'est dire combien cette politique transgresse les cloisonnements traditionnels de l'organisation administrative et combien elle ne peut résulter que de la volonté conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales.

Naturellement, choisir d'engager une politique d'aménagement du territoire, c'est faire un choix qui n'est pas neutre s'agissant de l'idée que l'on a de la nation et du rôle de l'Etat.

Engager une politique d'aménagement du territoire, c'est choisir la solidarité nationale et c'est, par voie de conséquence, exclure la concurrence entre les collectivités territoriales, c'est-à-dire refuser que les unes ne prospèrent au détriment des autres.

Dans le choix de la solidarité nationale, il y a donc d'abord cette idée clé selon laquelle la France forme un tout et qu'il s'agit d'améliorer sa compétitivité globale, et non pas seulement la compétitivité de quelques parties privilégiées de son territoire.

M. Pierre Micaux. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Ce choix a des conséquences stratégiques importantes.

En cette fin de siècle, où les grandes villes sont en crise et où les moyens de communication et de transport réduisent les distances, tout miser sur quelques mégalopoles hypertrophiées serait déséquilibrer davantage encore le territoire et aller à l'encontre de la solidarité nationale, sans améliorer, bien au contraire, la place de la France dans la compétition internationale, tant les trop grandes cités engendrent des coûts collectifs énormes.

Bien entendu, le choix de la solidarité n'est pas celui de l'uniformité. Il serait absurde de vouloir uniformiser la densité démographique et la répartition des activités sur l'ensemble du territoire. La diversité et la différenciation en fonction des atouts de chacun sont naturelles et souhaitables.

Mais, pour utiliser au mieux les ressources disponibles et renforcer la cohésion, il faut rééquilibrer la répartition des moyens, tout à la fois en direction des quartiers en difficulté et des communes dortoirs et au profit des villes petites et moyennes qui maillent tout le territoire de la France et organisent son espace rural.

C'est l'importance nouvelle accordée à ce maillon intermédiaire entre la métropole et la campagne qui sera au cœur de notre stratégie de reconquête territoriale et de réunification nationale.

Mais l'aménagement du territoire, ce n'est pas seulement une certaine idée de la nation, c'est aussi une certaine idée du rôle de l'Etat. Une telle politique implique de réhabiliter l'engagement de l'Etat, son aptitude à assurer l'équité par la péréquation et à enclencher le processus du développement local pour créer de l'activité et de la richesse là où il en manque.

M. André Fanton. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Car l'Etat devra certes être déconcentré, afin de gagner la souplesse et la proximité condition de son efficacité retrouvée, mais il reste nécessaire qu'il prenne l'initiative, entreprenne, investisse là et quand il le faut. Il lui appartient notamment de compenser les handicaps, de corriger les inégalités, de neutraliser les risques, de mieux orienter l'épargne en faveur du développement.

Il ne s'agit nullement pour autant de remettre en cause la décentralisation. Tout au contraire ! C'est une question de volonté, d'autorité et de moyens bien davantage que d'institutions.

Dans cette entreprise, il serait, en effet, tout aussi illusoire et dangereux d'opposer l'Etat aux collectivités territoriales que d'opposer les collectivités entre elles.

La décentralisation – j'ai déjà eu l'occasion de le dire – est aujourd'hui entrée dans les faits, et elle est partie intégrante de notre paysage institutionnel.

L'aménagement du territoire ne saurait donc être un enjeu de pouvoir que se disputeraient l'Etat, la région et le département. C'est une ambition collective, un projet qu'il nous faut mettre en œuvre main dans la main, tant nous avons tous, dans nos régions, dans nos départements, dans nos communes, à faire face aux mêmes difficultés et aux mêmes défis.

Ce dont il s'agit en effet – vous l'avez compris – c'est de faire en sorte que l'ensemble des Français aillent de nouveau dans la même direction, que les mêmes chances leur soient accordées au départ et que nul ne soit laissé de côté parce qu'il serait moins richement doté ou moins bien placé par la géographie, que ce soit celle de la nature ou celle que dessine sans ménagements l'économie moderne.

Voilà pourquoi la coopération sera le maître mot du projet de loi d'orientation du territoire. Il s'agit de faire en sorte que toutes les collectivités, de toute nature, puissent s'associer, se regrouper si elles le souhaitent, se compléter en tout état de cause et qu'aucune ne soit à l'écart du progrès général de la communauté nationale. Dans ce cadre, qui doit gagner en souplesse et dont l'Etat garantira la cohérence, les collectivités, n'en doutez pas, verront leurs libertés respectées et, dans bien des domaines, accrues. *(« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Voilà pourquoi je voudrais rassurer ceux qui, ici ou là, s'inquiéteraient des intentions du Gouvernement, de celles du Premier ministre et des miennes en particulier. *(Sourires.)* Le projet de loi qui va vous être soumis aura toute l'ambition nécessaire.

M. Bernard Pons. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. En manquerait-il d'ailleurs sur tel ou tel point que je fais toute confiance à cette assemblée pour le hisser au niveau où l'attendent nos concitoyens. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Je rappelle que le Gouvernement a choisi d'engager sur ce sujet un vaste débat dans le pays, qui se poursuivra jusqu'au dépôt du projet de loi et dont la discussion parlementaire prendra le relais.

L'Assemblée nationale puis le Sénat auront à jouer leur rôle, tout leur rôle, et j'espère bien qu'ils le rempliront dans toute sa plénitude.

L'enjeu apparaît en effet trop important et, je le crois, dégagé des contingences partisanes pour que nous ayons à cœur, les uns et les autres, de construire ensemble ce qui n'est au fond rien d'autre que la sauvegarde de l'avenir en commun sur le territoire de la République française. De très nombreuses mesures répondront, n'en doutez pas, à cet objectif.

Les premières concerneront les acteurs de la vie publique. Une meilleure association des citoyens, l'approfondissement et la clarification de la décentralisation, l'incitation à la coopération entre les collectivités, la réforme des finances locales et principalement celle de la taxe professionnelle ... *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Robert-André Vivien. Oh ! la la !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ...doivent permettre la solidarité entre les territoires et l'égalité des chances entre les citoyens. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre)*, principes dont l'Etat doit demeurer le garant, notamment par la continuité du service public. *(Applaudissements sur les mêmes bancs.)*

M. André Fanton. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Une deuxième série de propositions définira une nouvelle politique d'aménagement du territoire autour de deux idées fortes.

Il s'agira, d'abord, d'enclencher le processus du développement local en favorisant la création d'entreprises, d'activités et d'emplois par des incitations fiscales et

financières appropriées *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre).* Les espaces ruraux et urbains les plus menacés en bénéficieront prioritairement.

M. Jean-Paul de Rocca Serra. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. La mobilité des citoyens sera encouragée.

M. Jean-Paul de Rocca Serra. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il s'agira, ensuite, d'accélérer les grandes infrastructures et les grands équipements nécessaires pour mettre la France au niveau de ses concurrents internationaux, en mobilisant les moyens financiers indispensables à cet effort d'investissement national et régional.

La loi d'orientation du territoire fixera ainsi le cadre assurant la cohérence de toutes les politiques à mettre en œuvre. Un schéma national de l'aménagement du territoire inscrit dans la loi définira l'organisation du territoire pour les vingt prochaines années et sera révisé par le législateur tous les cinq ans. Les moyens de l'Etat seront unifiés et la loi de finances présentée de façon à mieux faire apparaître les investissements de l'Etat et l'effort consenti en faveur de chaque région.

M. Etienne Garnier. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Plus compétitive parce que plus cohérente et plus attractive, ainsi apparaît la France de 2015 que souhaitent les Français. Une France où chaque région, chaque pays pourrait trouver sa vocation. Les moyens du développement, les infrastructures, les pôles de formation et de recherche et les équipements culturels, notamment, y seraient équitablement répartis et la qualité de l'environnement y serait mieux mise en valeur. L'égalité des chances entre toutes les collectivités une fois assurée, chacune pourrait, dans le cadre de compétences clairement définies, conduire seule ou en association avec d'autres, ses projets de développement grâce à une fiscalité plus transparente, mieux identifiée par niveau de collectivité, l'Etat assurant, pour sa part, une plus forte péréquation.

M. Etienne Garnier. Très bien !

M. Robert-André Vivien. Vaste programme !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Dans cette France-là existeraient des solidarités nouvelles, organisées au sein de bassins de vie...

M. André Fanton. Parlons plutôt de « pays » !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... idée forte partagée dans l'ensemble des régions, aussi bien par les élus que par les socio-professionnels et les habitants. Ces bassins de vie pourraient constituer, notamment en milieu rural, le nouveau périmètre de la présence des services publics au plus proche des enjeux locaux.

M. Gilbert Meyer. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Beaucoup voient là, à terme, le cadre de l'exercice d'une démocratie locale forte et rénovée.

M. Arthur Dehaine. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. L'organisation des villes en réseau doit permettre, dans une France aux télécommunications avancées, de relier en temps réel les activités et les habitants entre eux et de mettre en valeur la totalité de notre espace. L'éducation, la culture, les télé-services notamment bénéficieraient directement de ces nouvelles solidarités. Le redéploiement dans les métropoles régionales de grandes fonctions administratives, de services et d'entreprises publiques actuellement concentrées en Ile-de-France apparaît également comme un vecteur puissant de rééquilibrage de la France sans que soit remise en cause la fonction capitale de Paris. *(« Très bien ! » et applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

L'Etat ainsi redéfini serait à l'image de cette France de 2015 : à Paris les fonctions de souveraineté, qu'elles s'exercent toujours dans le cadre national ou qu'elles soient désormais partagées au niveau européen et, dans les principales métropoles, les fonctions administratives et techniques implantées de façon à conforter et à fertiliser les grandes vocations régionales. Une nouvelle architecture de la France en Europe se dessinera, dans laquelle le critère de distance-temps, qui a façonné la carte administrative et politique de la France, aura été adapté aux modes de communication et d'échanges du XXIe siècle au lieu de rester figé selon ceux du XIXe.

C'est à cette France-là, c'est à cette France de demain que l'Etat, comme les collectivités locales, doit se préparer. Le projet de loi d'orientation du territoire doit ainsi permettre au Parlement d'accomplir une œuvre législative de grande envergure. Il comportera trois parties : d'abord, un rapport fixera les principes généraux de l'aménagement du territoire et les politiques qu'ils appellent ; ensuite, la loi d'orientation elle-même tracera le cadre législatif d'ensemble de l'action de l'Etat et de celle des collectivités territoriales, et approuvera le rapport ; enfin, le schéma national d'aménagement du territoire dessinera les grandes infrastructures et les grands équipements nécessaires à la France de 2015.

L'ensemble de ces textes sera soumis à votre examen avant de l'être à celui du Sénat. Il y a là, je le crois, matière à un travail parlementaire exceptionnel et je ne doute pas que votre assemblée saura, à cette occasion, apporter à ce long et vaste débat le couronnement qu'il mérite.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, il y a vingt-cinq ans, presque jour pour jour, le général de Gaulle appelait les Français, à travers la participation et la régionalisation, à affronter l'avenir unis et solidaires. L'ambition d'aujourd'hui n'est pas différente, mais l'urgence s'est accrue : la France ne peut plus attendre ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. Pour le groupe socialiste, la parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Monsieur le ministre d'Etat, en vous écoutant, je me demandais quelle réaction choisir : celle de M. Pons, qui pense qu'il faut arriver devant le Parlement avec des propositions concrètes et ne pas se contenter de déclarations d'intention, ou celle de M. Monory, qui confie : « Le projet est d'ores et déjà disqualifié ; je n'y crois plus. » A mon sens, il faut choisir les deux car, depuis un an, votre action contredit toutes les déclarations d'intention, de sorte qu'il n'est plus possible d'y croire.

En effet, peut-on concevoir une politique d'aménagement du territoire sans les collectivités locales ? Qu'elle conduite tient-on envers elles depuis un an ? Est-ce la

meilleure façon d'impulser une telle politique que de réduire leurs moyens d'intervention ? Je ne rappellerai pas toutes les réductions qu'elles ont dû supporter, qu'il s'agisse de la dotation globale de fonctionnement, de la compensation interprofessionnelle ou du fonds national de la taxe professionnelle. Mais je ferai observer que, même lorsque vous engagez des réformes avec de bonnes intentions, comme celle de la DGF, les effets produits ne sont pas en rapport avec les déclarations.

Nous pourrions souscrire pleinement à vos propos concernant cette réforme : oui à la priorité à la coopération, oui à la priorité à la solidarité urbaine, oui à la priorité à la solidarité rurale ! Mais les premiers résultats que nous connaissons sont tout à fait à l'opposé de ceux que l'on nous avait annoncés. Pour la raison très simple que vous avez tenté la quadrature du cercle : vous avez voulu donner satisfaction à tous en ne mécontentant personne tout en réduisant les crédits.

Les résultats sont donc décevants. La coopération est menacée par l'absence d'indexation de la DGF, et plus grave encore, la dotation de développement rural instituée par le précédent gouvernement est diminuée alors que le nombre de groupements augmente. Cette DDR est devenue une véritable peau de chagrin parce que vous n'avez pas voulu exprimer clairement la priorité donnée à la coopération en y affectant tous les crédits nécessaires et que vous avez rejeté nos propositions visant à dégager des moyens supplémentaires.

En ce qui concerne la dotation de solidarité urbaine, une enquête parue la semaine dernière devrait retenir votre attention. En effet, si votre projet de loi a pour objectif de réduire les disparités, la DSU, quant à elle, creuse surtout le déficit de ce qu'on appelle la « diagonale aride » : les régions Midi-Pyrénées, Limousin, Auvergne, et Bourgogne perçoivent, par tête d'habitant, moins que les autres, et même moins que l'Ile-de-France.

De même, s'agissant de la dotation de solidarité rurale ou de la dotation de fonction minimale en faveur des départements les plus défavorisés, les résultats vont à l'inverse de ceux que vous aviez annoncés, et peut-être aussi de ceux que vous aviez souhaités.

Enfin, avez-vous mesuré l'impact qu'aura la suppression de la TVA sur les investissements au cours des prochaines années ?

Peut-on parler de maintien des services publics quand on réduit, notamment dans les gendarmeries, les bureaux de poste et les perceptions, les moyens d'investissement ?

M. Christian Bataille et M. Jean-Pierre Soisson. Très bonne question !

M. Augustin Bonrepaux. Peut-on parler de développement économique quand on interprète de façon restrictive la notion de mise à disposition de la loi de 1988 et qu'on interdit toute intervention des collectivités locales en faveur du tourisme social, des gîtes ruraux, des campings, des piscines ou des tennis comme on interdit toute intervention en faveur de l'installation d'artisans, de commerçants, voire d'agriculteurs - la liste est longue et nous n'en connaissons pas la fin ?

Il y a une contradiction entre ce que vous faites depuis un an et vos bonnes intentions auxquelles nous pourrions souscrire.

A propos des services publics, il y a, certes, un moratoire. Mais que va-t-il se passer au lendemain de l'élection présidentielle ? Quels moyens va-t-on prévoir pour les écoles et les services des postes et des télécommunications, ou pour équiper les bâtiments publics ?

Vous avez voté, mesdames, messieurs de la majorité, une loi de privatisation. Mais on ne nous a jamais dit quelle était la logique de l'économie de marché par rapport à l'aménagement du territoire ! En ce qui nous concerne, nous pensons que les entreprises publiques ont un rôle à jouer dans l'aménagement du territoire et qu'elles doivent se préoccuper des zones qu'elles délaissent.

A partir d'un exemple concret, je poserai une question simple. Aujourd'hui, un problème se pose pour l'aluminium : Pechiney ferme un certain nombre de sites. Nous apprenons cependant avec satisfaction que Pechiney nationalisé se préoccupe d'installer une usine en Savoie. Qu'en sera-il demain ? Pechiney privatisé installera-t-il une usine dans les Hautes-Pyrénées, pour compenser la fermeture de celle de Lannemezan, ou dans l'Ariège, pour compenser la fermeture de celle d'Auzat ? Je pose une question, à laquelle je voudrais bien que l'on réponde.

M. le président. Il va vous falloir conclure, monsieur Bonrepaux...

M. Augustin Bonrepaux. J'en viens aux propositions de M. le ministre d'Etat. Je vous annonce, monsieur le président, que je serai assez rapide. *(Sourires.)*

Monsieur le ministre d'Etat, vos lettres de cadrage nous donnent peu d'espoir. Je n'ai, en effet, entendu parler ni d'augmentations de crédits pour la dotation globale de fonctionnement ni de moyens nouveaux pour les services publics.

Par ailleurs, quelle est, dans votre projet, la traduction des remontées des propositions locales émanant de toute la France ? Je qualifierai les mesures qui nous sont proposées de technocratiques. Aucune directive n'est donnée quant à l'investissement, par exemple.

La clarification des finances locales est une idée intéressante. Mais quels en seront les résultats pour l'autonomie des collectivités locales ?

De quels moyens disposeront les communes, qui n'ont que la taxe d'habitation qui est, on le sait, l'impôt qui augmente le moins ?

De quelle autonomie jouiront les communes avec la réforme de la taxe professionnelle ? Il est temps de corriger le système, de corriger l'erreur de M. Chirac et, à cet égard, prendre comme base la valeur ajoutée est une idée intéressante. Mais de quelle liberté disposeront les communes lorsque le taux sera fixé nationalement ?

Dans ces conditions, je crains que ne se produise ce que nous connaissons déjà pour la DGF et pour la taxe professionnelle : certaines années, on nous dira que l'on est obligé de réduire un peu notre part au nom de la solidarité...

M. le président. Monsieur Bonrepaux, vous avez très largement dépassé votre temps de parole !

M. Augustin Bonrepaux. Je vais terminer, monsieur le président,...

M. le président. Merci !

M. Augustin Bonrpeaux. ... par deux propositions concrètes à M. le ministre d'Etat : elles seraient susceptibles de donner un peu plus de crédibilité à son projet.

Première proposition : rétablir le remboursement de la TVA pour les collectivités locales.

Seconde proposition : introduire une cotisation minimale de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée. Une telle cotisation permettrait d'accroître les moyens de la coopération, la solidarité du fonds national de la taxe professionnelle et la dotation de développement rural.

Voilà des propositions simples et concrètes qui permettraient de ramener les moyens des collectivités locales à leur niveau de 1987.

M. le président. Bien...

M. Augustin Bonrepaux. Si ces propositions étaient prises en considération, monsieur le ministre d'Etat, votre projet deviendrait beaucoup plus crédible. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Pour le groupe communiste, la parole est à M. Michel Grandpierre.

M. Michel Grandpierre. « Après la démocratie politique de 1789, après la démocratie économique et sociale de 1946, aurons-nous l'audace de créer la démocratie territoriale ? » : c'est en ces termes que Jean François-Poncet présentait à Poitiers, les 3 et 4 février derniers, les ambitions de la mission commune d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire.

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Il a été battu !

M. Michel Grandpierre. La question était judicieuse car tel était bien l'enjeu posé à notre pays. Qu'il s'agisse de l'emploi, du logement, des équipements ou de l'environnement, l'aménagement du territoire devrait être, parce qu'il détermine pour une large part la vie des gens, un facteur d'équilibre, de solidarité et de mise en valeur des atouts de chaque région.

Le tapage médiatique auquel s'est livré le Gouvernement et auquel les élus devaient servir de caution, nous promettait de grands bouleversements. Ce battage d'une planification équilibrée a même fait naître certains espoirs dans différentes couches sociales tant, monsieur le ministre d'Etat, vous avez détourné l'attention des vrais problèmes.

Parce que vous êtes pris dans une contradiction insurmontable entre l'adaptation à un environnement européen international dicté par Maastricht, la réforme de la PAC, la capitulation du GATT, et ce qui devrait être un aménagement équilibré du territoire, la conclusion de votre parcours du territoire national n'est rien d'autre qu'une « loi Joxe-Marchand n° 2 ».

L'Europe de Maastricht ne peut s'accommoder des institutions locales françaises car elles ont toujours constitué un obstacle majeur à l'intégration européenne du capital. Comment parler dès lors de démocratie quand l'objectif est de vider la commune – l'institution la plus proche des gens – et d'une certaine manière également le département, de leurs possibilités d'intervention pour les inscrire dans un schéma européen à trois niveaux : communautés de villes ou de communes, super-régions, communauté européenne ?

Quelle crédibilité accorder aux déclarations vantant des améliorations en matière d'emploi, de formation, de logement, de transports, d'environnement, de culture quand il n'est pas question d'envisager les moindres ressources pour les collectivités locales déjà largement spoliées ? C'est pourtant l'exonération de l'Etat de pratiquement tout concours financier aux actions d'aménagement que vous proposez comme réponse à l'avalanche des besoins des populations.

Les conséquences concrètes sur la vie quotidienne apparaissent dramatiquement : baisse des services, limitation des équipements publics, pénétration massive du privé, mutilation et casse des services publics et surtout l'immense danger d'une augmentation vertigineuse de la fiscalité.

Un véritable aménagement du territoire doit valoriser les atouts matériels et humains des régions, maintenir et développer l'emploi là où il existe, en province et en Ile-de-France.

Plutôt que cela, en prétendant corriger ce que vous appelez l'« hypertrophie » de l'Ile-de-France, vous pratiquez le dépeçage de la région capitale. Fermetures d'entreprises, délocalisations, pour faire place nette au capital international, sont des choix catastrophiques pour les salariés, suicidaires pour le pays tout entier.

Si les délocalisations permettaient de résoudre les problèmes, cela se saurait ! Depuis des dizaines d'années, la délocalisation de la région Ile-de-France n'a pas résolu le problème du chômage en province. En revanche, des milliers d'emplois se sont volatilisés ou délocalisés à l'étranger !

Ce qui est en vue, c'est une remise en cause fondamentale de la conception de l'emploi public avec, à la clé, une privatisation massive des services publics. Cette logique, qui tend à confiner chaque morceau du territoire dans un rôle de compétitivité, est claire. Elle découle de l'Union européenne et du traité de Maastricht.

Prétendant favoriser la création d'emplois, vous préconisez de « défiscaliser » les zones rurales les plus dévastées par l'application de la PAC et les banlieues les plus touchées par la crise afin d'aider financièrement les entreprises à s'y installer pour utiliser une main d'œuvre fragilisée, précaire et bon marché.

Mais quelle a été l'efficacité sociale des 85 milliards de francs que le Gouvernement a accordés au patronat depuis un an quand on ne peut que constater l'aggravation des problèmes de l'emploi dans notre pays ?

En raison du temps qui m'est imparti, je me suis limité à quelques aspects de vos choix politiques qui emprisonnent notre pays dans l'orbite de l'Europe des marchands où les groupes industriels et financiers se livrent une guerre implacable. Et ce ne sont pas les valses hésitations au sein de la majorité gouvernementale que semblent pouvoir vous détourner de ces orientations !

De toute évidence, nous sommes aux antipodes d'une réforme qui satisfasse les hommes. Vous avez délibérément choisi de privilégier l'argent. Les députés communistes ne peuvent qu'exprimer leur opposition. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. le président. Pour le groupe République et liberté, la parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. Monsieur le ministre d'Etat, vous avez conclu en disant que la France ne pouvait plus attendre. Vous avez appelé à « un pacte républicain » et à « une politique de reconquête du territoire ». Tous, sur ces bancs, nous partageons votre sentiment. Mais le constat est invariable depuis plus de vingt-cinq ans...

J'ai été élu député pour la première fois en 1968. A quelques Quelques jeunes parlementaires, Jacques Barrot, Jean-Philippe Lecat, Bernard Stasi et moi, nous avions alors créé le groupe d'études parlementaires pour l'aménagement rural. J'ai relu nos interventions et les réponses ministérielles de l'époque. Rien n'a changé ! Depuis vingt-cinq ans, année après année, gouvernement après gouvernement, ce sont les mêmes discours, les mêmes orientations. Des volumes d'interventions, mais peu de mesures concrètes ! Alors, monsieur le ministre d'Etat, si le débat que vous avez annoncé, si le projet de loi d'orientation que vous nous promettez, doit à nouveau se traduire par des orientations sans mesures, de grâce ! ne le déposez pas, car trop d'espoirs ont déjà été éveillés et la

plupart des dirigeants politiques, économiques et sociaux de ce pays ne croient plus à la réalité des décisions annoncées.

L'an dernier, en tant que ministre de l'agriculture et du développement rural, j'avais proposé un pacte rural pour la France. L'idée est reprise. Il est toujours agréable que le Gouvernement qui vous succède donne le sentiment de reprendre l'antienne que vous aviez vous-même, dans cette nef de l'Assemblée nationale, chantée. Donc aucun procès d'intention sur les intentions ! Les textes sont les mêmes, mais je souhaite que vous puissiez aller plus loin que nous et je vais évoquer quatre réformes.

Premièrement, il faut réformer la taxe professionnelle. Chacun ici, après M. Barre, a pu dire qu'elle pénalisait à la fois l'investissement et l'emploi. Aurez-vous la possibilité, face à l'administration du budget, d'esquisser une réforme qui les pénalise moins ?

Deuxièmement, une aide à l'investissement industriel s'impose pour les entreprises du monde rural. Je n'ai pu mettre en œuvre une telle réforme car je me suis heurté, comme ministre en charge du développement rural, à ces deux bastilles que sont le ministère du budget et les pesanteurs administratives. A lire certains articles de presse, ces bastilles demeurent et vous les combattez à votre tour. Vous aurez sans doute un peu plus de poids politique que moi pour essayer de les enlever...

Troisièmement, il faut permettre la création d'un fonds de gestion de l'espace rural. Nous avons sans cesse demandé cette création. En dehors de sa fonction économique, l'agriculture joue un rôle de protection de l'espace rural, le fonds de gestion, en liaison avec les départements, pouvant prolonger la taxe facultative en faveur des espaces naturels. Nous devons aller plus loin. Je ne rêve certes pas aux 5 à 10 milliards de francs demandés par les organisations agricoles ! Mais commençons, petitement, mais commençons ! Que votre projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, comprenne une disposition dans ce sens !

Enfin, je vous serais très reconnaissant si vous pouviez supprimer les divers fonds interministériels d'intervention – qui se sont succédé au cours des années pour les vérifierdans le cadre d'un fonds unique d'aménagement du territoire.

Bien évidemment, l'administration du budget vous répond toujours : faites donc ce que vous voulez – dès l'instant que cela ne coûte rien ! Nous cherchons donc les contreparties : mais vous n'aurez pas les mesures nouvelles suffisantes. Tous les vingt ans, on se plaît à un effort d'unification qui permettrait une véritable politique d'aménagement du territoire. Je souhaite que vous puissiez aller plus loin dans cette voie. Si vous le faites nous serons nombreux à vous soutenir sur tous les bancs, sur ceux de la majorité comme sur ceux de l'opposition.

M. Louis Mexandeau. Il ne le fera pas !

M. le président. Pour le groupe du Rassemblement pour la République, la parole est à M. Patrick Ollier.

M. Patrick Ollier. Je tiens d'abord, au nom de mon groupe, à remercier M. le ministre des relations avec l'Assemblée nationale d'avoir permis d'inscrire à l'ordre du jour cette communication sur l'aménagement du territoire. Elle doit nous permettre de mieux préparer le débat qui aura lieu dans cet hémicycle au mois de juillet prochain.

Monsieur le ministre d'Etat, ensemble, lors de la campagne pour les élections législatives, nous avons fixé cette priorité pour l'aménagement du territoire. Vous vous en souvenez. Nous l'avons voulue avec la même détermination que la priorité pour la lutte contre le chômage ou pour la relance de notre économie.

Avec une volonté à laquelle nous tenons à rendre hommage, vous avez engagé, sous l'autorité de M. le Premier ministre, la mise en œuvre de cette nouvelle politique, il y a à peine treize mois. Vous avez entre-temps, avec M. Hoeffel, lancé un grand débat national dont vous avez fait la synthèse dans un rapport d'étape. Aujourd'hui, vous nous présentez le futur débat parlementaire. Le groupe du RPR approuve votre démarche et la soutient.

Ensemble, nous allons engager cette révolution silencieuse mais indispensable pour reconquérir notre territoire, compenser les handicaps et rétablir les équilibres en affirmant la complémentarité des actions à conduire en faveur tout autant des milieux urbains que de notre monde rural.

Après vingt ans d'aménagement du territoire subi – M. Soisson a eu raison de le dire : depuis vingt ans il ne s'est rien passé, rien n'a changé –, après vingt ans pendant lesquels les objectifs se sont brouillés, les moyens affaiblis, nous voulons, avec vous, monsieur le ministre d'Etat, renouer avec l'aménagement du territoire conquérant tel que le général de Gaulle, puis Georges Pompidou et Olivier Guichard, tout à l'heure ici présent, l'ont inventé et réussi.

Il y a quelques jours, vous avez publié le rapport d'étape. Les grands objectifs y sont affirmés. Nous les partageons ! Ce rapport pose cependant une multitude de questions et indique un grand nombre de pistes qui ne seront peut-être pas toutes reprises dans la loi d'orientation. Pourriez-vous, monsieur le ministre d'Etat, nous rassurer sur ce point ?

Ce rapport d'étape fait naître de grands espoirs, mais il rencontre également de vifs désaccords et provoque probablement quelques déceptions. Bien entendu, nous ne sommes qu'au début du processus de débat. Il faut donc nous organiser pour, d'ici au mois de juillet, préciser les intentions et clarifier les décisions qui devront être prises.

Dans cet esprit, monsieur le ministre d'Etat, notre groupe souhaite que vous renforciez la dernière phase de concertation, encore nécessaire, nous semble-t-il, avant le débat parlementaire. Nous souhaitons, par là même, trouver avec vous, d'une manière consensuelle, les voies du plus grand accord possible. Nous entendons trop de critiques de la part de ceux qui ne veulent rien changer pour ne pas être vigilants ! Oui, attention à ne pas laisser les conservatismes de tous bords s'opposer au bien-fondé de votre action ! Oui, notre groupe va vous aider à aller jusqu'au bout de ce défi que nous avons décidé de relever ensemble.

Cette concertation, si vous l'acceptez, nous permettra également d'écarter certains risques et d'apaiser certaines inquiétudes, notamment dans le domaine de la fiscalité locale.

Votre rapport d'étape a pour mérite de lancer des idées novatrices. Discutons-en !

Comme vous, nous pensons que l'égalité des chances passe par une inégalité des traitements, et donc par des mesures exceptionnelles en fonction des zones concernées.

Oui, il faut des mesures spécifiques à certaines zones rurales ou de montagne en cours de dévitalisation, comme il en faut aussi à certaines villes à l'urbanisation incontrôlée.

Oui, il faut regrouper les organismes et les fonds, les unifier.

Oui, il faut remodeler les administrations, clarifier les compétences et les financements entre les différents échelons institutionnels, et nous vous soutiendrons dans votre résistance aux bastilles dont on vient de parler.

Cependant, monsieur le ministre d'Etat, les décisions concernant les pouvoirs locaux ou les finances locales doivent être mises en œuvre sans précipitation, après concertation avec tous les partenaires concernés et non sans avoir mesuré toutes leurs conséquences par de sérieuses simulations. Attention, par exemple, à ne pas rompre le lien qui existe, dans la commune, entre l'impôt local et le dynamisme, l'efficacité économique ou la création d'emplois ! Oui, nous voulons que la taxe professionnelle soit revue, mais il faut encore discuter des modalités.

Enfin, monsieur le ministre d'Etat, les espoirs que le Gouvernement a suscités se transforment aujourd'hui en attente par les élus et les socioprofessionnels de mesures concrètes, immédiatement opérationnelles.

Mettre en œuvre les bonnes intentions de votre rapport, décider des mesures attendues par les Français, voilà ce que mon groupe souhaite pouvoir faire avec vous, avec notre majorité et avec l'ensemble de notre assemblée même car nous considérons que ce débat transcende les courants politiques. Je regrette à cet égard les critiques entendues tout à l'heure à l'encontre d'un texte qui n'existe pas encore, qui n'a pas encore été présenté. Un peu de patience, mes chers collègues ! *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste. – Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Augustin Bonrepaux. J'ai évoqué la réalité !

M. Patrick Ollier. Il serait souhaitable, monsieur le ministre d'Etat, que la loi d'orientation comporte déjà certaines des mesures immédiatement opérationnelles attendues. Il serait en tout état de cause très souhaitable qu'elle soit suivie, dès la session d'automne, d'un train de mesures législatives ou réglementaires destinées à l'accompagner et à préparer les lois quinquennales et qu'elle comporte, en annexe, un rapport faisant état des mesures fiscales et sociales qui devront déjà être prises dans le cadre du projet de loi de finances pour 1995.

Sur ces bases et sur ces principes, monsieur le ministre d'Etat, le groupe du RPR vous assure de sa collaboration constructive. J'ai bien entendu votre appel. Soyez certain que notre groupe y répondra avec enthousiasme et imagination pour que nous puissions, ensemble, enrichir ce projet de loi d'orientation pour l'aménagement du territoire.

Monsieur le ministre d'Etat, les Français attendent du Gouvernement et de sa majorité courage et détermination politique. Nous saurons relever le défi ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. Pour le groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre, la parole est à M. François Sauvadet.

M. François Sauvadet. Le débat que vous avez lancé dans le pays, monsieur le ministre d'Etat, n'est pas un débat parmi d'autres. En effet, il touche à l'essentiel, à la vie même de nos concitoyens, à la cohésion et à l'unité de la nation et je voudrais dire à certains de mes prédécesseurs à cette tribune qu'il impose à chacun d'entre nous un grand esprit de responsabilité.

M. Jean-Pierre Soisson. Et d'humilité !

M. François Sauvadet. Au travers de la politique d'aménagement du territoire, ce sont les valeurs même de la République qui sont en cause. C'est, tout d'abord, la liberté de s'installer, de vivre en tous points du territoire. C'est, ensuite, l'égalité des chances qu'il nous faut redonner à tous, quel que soit le lieu d'habitation. C'est, enfin, la fraternité dans son expression moderne, la solidarité qu'il faut réinventer en faveur des quartiers difficiles mais aussi des régions qui se désertifient.

Je tiens donc, monsieur le ministre d'Etat, à saluer au nom du groupe UDF la volonté et l'ambition que vous avez affichées pour ce débat qui restera, n'en doutons pas, le grand débat des prochaines années.

Nous en sommes aujourd'hui à la deuxième phase, avec le rapport d'étape qui est le fruit des réflexions que vous avez recueillies dans le pays, des réflexions qui vont déboucher sur cette loi d'orientation et surtout – Patrick Ollier l'a rappelé – sur des actes. Car un formidable espoir est né avec la politique que vous avez engagée sous l'autorité du Premier ministre et cet espoir ne peut pas, ne doit pas être déçu.

Nous nous sommes réjouis, pour ce qui nous concerne, de trouver au centre de ce rapport l'homme, le citoyen. Car, je vous le disais, c'est bien de la vie des hommes et des femmes qu'il s'agit. Partant, il faut nous attaquer résolument aux causes du départ d'une région, la première étant l'absence d'emploi, d'activité, mais il y a aussi l'éducation, la formation : on quitte son territoire pour aller se former ailleurs, plus généralement pour trouver une autre qualité de vie ou, plutôt, un meilleur confort de vie grâce aux services de proximité, aux hôpitaux, aux écoles, aux transports. La notion de « bassin de vie », qui figure dans le rapport d'étape, est essentielle à cet égard.

Partant de ce constat, le groupe UDF considère que la politique d'aménagement du territoire ne saurait se résumer à un malthusianisme se bornant à mieux répartir la pénurie. Au contraire, elle doit avoir pour objectif un processus de développement et de création de richesses autour de pôles d'équilibre.

Si nous reconnaissons, tout comme vous, le rôle primordial de l'Etat pour la conduire, nous sommes tout aussi convaincus qu'il n'y aura pas de développement local sans décentralisation, sans association étroite des acteurs locaux grâce à un partenariat plus souple, plus ouvert autour de projets locaux. En effet, l'Etat ne sera fort que s'il écoute, s'il encourage et soutient l'initiative locale. Nous sommes partisans d'un Etat moderne, qu'exigent au demeurant le montant et la répartition des prélèvements obligatoires dans notre pays. Nous voulons un Etat centré sur ses missions essentielles, la première étant le respect des grandes solidarités par l'intermédiaire d'une fiscalité qui réponde aux préoccupations d'aménagement du territoire. Une autre mission essentielle sera de s'attaquer aux rigidités et aux cloisonnements administratifs pour penser et organiser une présence publique au service du public et polyvalente : ce sera l'un des aspects à ne pas oublier dans cette loi d'orientation.

Il n'y aura pas d'aménagement du territoire sans décentralisation des compétences ni rééquilibrage des moyens. Mais, tout en apportant plus de lisibilité, il faudra veiller à ne pas remettre en cause ce qui fonctionne déjà. Je prendrai le simple exemple des lycées pour lesquels les régions ont fait preuve de leur compétence : il y aurait quelque paradoxe à séparer la formation au moment même où l'on s'apprête à donner à ces dernières de nouvelles responsabilités. A ce propos, je souligne que

tout débat sur les compétences n'aura de sens que s'il s'accompagne d'une réflexion sur les moyens correspondants à mettre en œuvre.

Pour conclure, monsieur le ministre d'Etat, voici quelques réflexions.

Il n'y aura pas d'aménagement du territoire sans réforme fiscale audacieuse concernant, notamment, la taxe professionnelle, mais aussi les taxes d'habitation et, plus généralement, la fiscalité locale. Il n'y aura pas de véritable aménagement du territoire si cette réforme audacieuse n'a pas pour but d'organiser des solidarités nouvelles. Il n'y aura pas non plus d'aménagement du territoire sans une politique globale d'infrastructures – ferroviaires, fluviales, routières, autoroutières – assortie d'objectifs chiffrés pour éviter les catalogues de vœux comme on en a trop connus par le passé, ni si n'est pas, enfin, redonnée toute leur place à l'initiative locale, à la décentralisation de la formation, à la recherche, autour de pôles de compétences répondant à notre préoccupation première, l'emploi.

Enfin, nous souhaiterions avoir confirmation que le rapport d'étape – vous avez déjà apporté quelques éléments à ce sujet – n'est bien qu'un rapport d'étape et qu'il se traduira par des orientations claires et pragmatiques dans la loi d'orientation.

Sur toutes ces questions, nous attendons des réponses du Gouvernement. Un immense espoir est né. Parce que les temps sont difficiles, nous n'avons pas le droit de décevoir ceux qui espèrent. Parce que les temps sont difficiles, nous devons faire preuve de courage, d'audace, d'ambition pour notre pays sur l'ensemble du territoire. Dans cette voie de la réforme, de l'audace et de l'ambition, vous pouvez compter sur nous ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, quelques mots de réponse, quelques choses simples seulement, car nous n'en sommes qu'au tout début d'un long débat qui occupera le Parlement pendant des semaines.

Premièrement, je le répète de la manière la plus claire, il n'est pas question de toucher à la décentralisation ni aux responsabilités et aux droits des collectivités locales. Lorsque le Gouvernement parle de mieux organiser l'Etat, il s'agit tout simplement de la déconcentration des moyens qui existent au niveau national, de la nécessité de placer face au président du conseil général ou du conseil régional, un préfet doté de tous les moyens de l'Etat pour que la concertation ait lieu sur le terrain et que les décisions soient prises au plus près des citoyens – et non pas dans des bureaux parisiens.

Mme Suzanne Sauvaigo. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Deuxièmement, il est clair qu'il n'y aura pas d'aménagement ou, plus exactement, de reconquête du territoire si nous ne conduisons pas la réforme des finances des collectivités locales, et au premier chef de la taxe professionnelle. Comment la conduire ? Vaste débat ! Plusieurs hypothèses existent, et je précise à ce propos que le rapport d'étape est bien un rapport d'étape, qu'il n'est pas le futur projet de loi. Certaines des mesures ou des idées contenues dans ce rapport figureront dans le projet de loi. Dans certains domaines, nous irons plus loin. D'autres idées ne seront pas retenues.

J'ai parlé de nécessité de réformer les finances locales. Naturellement, il ne saurait être question d'agir à la sauvette et sans avoir procédé au préalable aux études nécessaires. Nous nous souvenons des déboires que nous avons rencontrés dans le passé. Nous ferons donc preuve de patience et de sagesse.

Il est non moins certain qu'il n'y aura pas de reconquête du territoire si n'est pas posé clairement le principe de la fiscalité dérogatoire. Tant que nous aurons partout le même type de fiscalité, il n'y aura aucune reconquête du territoire, c'est clair ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Il est bien évident que l'emploi figure au cœur du débat. Je suis heureux de voir, d'ailleurs, que dans le pays, tout le monde a maintenant compris que, pour créer des emplois, le meilleur moyen est de créer des entreprises et que, pour créer des entreprises il faut des entrepreneurs. On a donc fait de grands progrès ! *(Applaudissements sur les mêmes bancs.)*

Mais le problème auquel se trouvent confrontés ceux qui veulent créer des entreprises, c'est souvent le manque de moyen et la frilosité, pour ne pas dire plus, de notre système bancaire. *(Mêmes mouvements.)* Doit donc être mis en œuvre un fonds de soutien à la création et au développement des entreprises. Cela, n'en doutez pas, figurera dans nos objectifs et dans nos priorités. Evidemment, je sais bien que je ne suis pas le premier à parler d'aménagement du territoire, ou à avoir des idées à ce sujet, Dieu merci !

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Et vous n'êtes pas le dernier !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Ces idées, peut-être pourrai-je les faire aboutir – en tout cas, j'essayerai. Je suis d'accord, par exemple, et cela figurera dans le texte, pour que soient supprimés les différents fonds d'intervention au profit d'un seul *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre)* afin que l'on sache clairement qui fait quoi.

M. Jean-Pierre Soisson. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. J'ai visité, avec Daniel Hoeffel, toutes les régions. Le Premier ministre en a visité la moitié. Nous avons donc pu mesurer mieux que quiconque l'intérêt que ce débat a suscité, l'espoir qui est né. Nous entendons ne pas le décevoir, vous pouvez en être certains.

Que puis-je contre les doutes ou contre les refus ? Rien du tout, sinon prendre acte. En réalité, on ne devrait nommer dans les gouvernements et n'envoyer au Parlement que des gens optimistes, *(Rires et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour démocratie française et du Centre)* ce serait de loin préférable ! Je ne parle pas d'un optimisme béat, mais de celui qui aide à combattre en étant animé d'un minimum de convictions. Car enfin, si l'on est persuadé dès le départ que rien ne sert à rien, que faisons-nous ici, vous et moi ? Je me le demande. *(Mêmes mouvements.)*

Le projet de loi que le Gouvernement est en train d'élaborer, s'il suscite beaucoup d'espoir et beaucoup d'attentes, provoque aussi beaucoup de craintes. Aussi, lorsque j'entends les déclarations des élus des villes, grandes, petites, moyennes, des élus de l'espace rural ou de la région Ile-de-France, je me dis que ce projet doit être excellent pour qu'il puisse ne satisfaire vraiment personne en définitive, et qu'il est donc conforme à ce que je crois être l'intérêt général *(Sourires).*

Mesdames, messieurs, ce n'était qu'une boutade. Le texte qui va vous être soumis comportera beaucoup de mesures précises et pratiques. Il ne s'agira pas d'un catalogue d'intentions, ni d'un plan sur la comète. Vous aurez à vous prononcer sur un projet de loi d'orientation qui fixera les principes et les objectifs. Ensuite, des lois de programmes vous permettront de voir quels moyens mobiliser pour atteindre ces objectifs. Vous aurez également à adopter le schéma directeur d'organisation du territoire et à vous prononcer sur le rapport général qui définira la philosophie de l'action que nous allons conduire.

Un vaste débat aura donc lieu. Je suis sûr que vous le conduirez, comme le Gouvernement, à la fois avec conviction, avec passion...

M. Charles Ceccaldi-Raynaud. Avec philosophie !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. ... et avec le souci d'œuvrer à l'intérêt général. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. Nous en avons terminé avec la communication hebdomadaire du Gouvernement.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures dix, est reprise à dix-sept heures vingt.)

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-ANDRÉ WILTZER, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

2

ADOPTION D'UNE RÉSOLUTION PORTANT SUR DES PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

M. le président. J'informe l'Assemblée qu'en application de l'article 151-3, alinéa 2, du règlement la résolution sur la proposition de directive du Conseil sur les systèmes d'indemnisation des investisseurs (E 172), adoptée par la commission des finances, est considérée comme définitive. Le texte de cette résolution a été publié au *Journal officiel.*

3

SAISINE POUR AVIS DE COMMISSIONS

M. le président. J'informe l'Assemblée que la commission des finances, de l'économie générale et du Plan et la commission des affaires étrangères ont décidé de se saisir pour avis du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000 (n° 1153).

4

DÉPÔT D'UN RAPPORT SUR LES OPÉRATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE, LA POLITIQUE MONÉTAIRE ET SES PERSPECTIVES

M. le président. J'ai reçu de M. le Gouverneur de la Banque de France, en application de l'article 19 de la loi n° 93-980 du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, un rapport pour 1993 sur les opérations de la Banque de France, la politique monétaire et ses perspectives.

5

PARTICIPATION DES SALARIÉS DANS L'ENTREPRISE

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise (n°s 1007, 1083).

La parole est à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

M. Michel Giraud, *ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.* Monsieur le président, messieurs les députés, la participation est une donnée fondamentale de la vision des relations sociales de quiconque puise son inspiration dans la pensée sociale du général de Gaulle.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan* **et M. Jean-Luc Reitzer.** Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Son objectif est de faire du salarié un acteur et un associé, un partenaire et un citoyen de l'entreprise, objectif particulièrement justifié en période de difficultés économiques. Dans l'esprit de son inspirateur, la participation représentait une démarche qui devait d'ailleurs dépasser le cadre de la seule entreprise.

Il s'agissait d'associer chacun à la vie de toute collectivité dont il est membre, de réaliser une société équilibrée, en évitant le double écueil du collectivisme, qui sacrifie la productivité et du capitalisme, qui sacrifie la solidarité.

Sur le plan économique, la participation est une idée prometteuse. Certains prétendront, ou prétendraient, que privilégier la participation nous éloigne de la réalité du monde du travail. Ma conviction est, au contraire, que celle-ci a sa place, non pas à côté, mais au cœur les solutions à la crise de l'emploi.

L'expérience prouve que la participation inspire un climat dans l'entreprise, permettant à cette dernière d'être considérée non comme un lieu d'affrontements stériles, mais comme un lieu de solidarité où les salariés peuvent s'informer, s'exprimer, se comprendre, partager.

Si les modalités d'application de la participation méritent d'être adaptées, l'impulsion qu'elle génère demeure. Plus que jamais, elle est d'actualité.

La participation est également facteur d'humanisme. Une nouvelle et indispensable culture d'entreprise ne se développera que si la participation s'intègre fortement dans la politique contractuelle et salariale.

Les contraintes qui pèsent sur le marché, donc sur la vie des entreprises, montrent que les hausses de salaires collectives ne peuvent plus être que modérées, limitant l'évolution du pouvoir d'achat des salariés.

Les mécanismes de participation financière ouvrent un espace de négociation.

De même que les textes de 1986 ont procédé à une double adaptation – adaptation aux mutations technologiques qui bouleversaient les processus de production et modifiaient la place de l'homme dans l'organisation du travail ; adaptation à la nouvelle donne institutionnelle qui se profilait à l'horizon avec l'avènement du marché européen – le projet qui vous est proposé favorise une évolution des esprits vers une participation plus active des salariés à leur cadre et à leur outil de travail.

Il s'inspire très largement – dois-je le préciser ? – des conclusions du rapport demandé par M. le Premier ministre à Jacques Godfrain...

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* Remarquable rapport !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. ... votre rapporteur de la commission des affaires familiales, culturelles et sociales saisie au fond.

Ainsi le titre Ier retient une démarche originale et nouvelle qui part d'un constat simple : la participation des salariés aux organes de gestion n'a pas rencontré le développement espéré, alors que l'actionnariat salarial a connu un vif succès. Or, je le souligne, la participation ne saurait se réduire à sa seule dimension financière.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* C'est clair !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle suppose une réelle implication des représentants des salariés dans les organes de direction des sociétés. Elle est l'une des marques tangibles de la démocratie sociale qui se construit tous les jours et d'autant mieux que le salarié travaille dans la plénitude de sa dignité.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* Absolument !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Cette représentation a été prévue de longue date par la loi dans les entreprises publiques. Dans les sociétés anonymes, un régime facultatif, institué par la loi du 24 juillet 1966, offre la possibilité de faire siéger, au sein des conseils d'administration, des représentants des salariés, nommés par l'assemblée générale des actionnaires.

Dans un esprit différent, l'ordonnance du 21 octobre 1986 a ouvert aux sociétés anonymes la faculté de faire entrer, au sein de leur conseil d'administration ou de leur conseil de surveillance, des représentants élus des salariés.

Conscient que, dans ce domaine, il fallait se garder de brusquer les choses, le Gouvernement avait, à l'époque, proposé une simple faculté sur la base du volontariat. Il ne s'agirait pas d'une obligation, mais de l'expression d'un consentement de l'entreprise.

Ce dispositif n'a pas rencontré un succès total.

M. Jean-Pierre Delalande. *rapporteur pour avis.* Dommage !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. En effet, neuf entreprises seulement, sur les treize privatisées en 1986, ont appliqué l'ordonnance et permis une représentation salariale au sein des organes de gestion.

Or, dans le même temps, l'actionnariat salarié s'est considérablement développé.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* Heureusement !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il continue de s'élargir aujourd'hui comme le confirment les récentes privatisations d'Elf-Aquitaine et de la BNP.

De ce constat, le Gouvernement tire un enseignement assorti d'une volonté : celle de lier au développement de l'actionnariat salarié la participation des salariés aux organes de direction de l'entreprise.

Ainsi, le projet de loi tend à instituer une nouvelle faculté de participation des salariés au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société anonyme, dès lors que l'actionnariat salarié atteint un certain seuil.

Il prévoit la possibilité, pour une société, de modifier ses statuts, afin de faire entrer au sein de son conseil d'administration ou de son conseil de surveillance un ou deux administrateurs salariés. Ceux-ci s'ajoutent aux autres administrateurs sans pour autant perturber la composition des organes de direction.

Il s'agit toujours d'une faculté et non d'une obligation. Le projet ne contraint pas, mais il incite fortement. Telle est, aux yeux du Gouvernement, la meilleure voie. En matière de participation, mieux vaut ouvrir et développer des options nouvelles pour faire évoluer les esprits. C'est une incitation forte que – je me permets de le préciser, messieurs les députés – je ne souhaite pas voir affaiblir, puisque, dès lors que l'actionnariat salarié dépasse le seuil de 5 p. 100 du capital social, une assemblée générale extraordinaire doit être obligatoirement convoquée pour se prononcer sur une éventuelle modification des statuts.

Néanmoins cela demeurera une faculté, puisque la modification des statuts, afin de permettre la nomination d'un ou deux administrateurs parmi les salariés actionnaires, nécessite l'approbation de l'assemblée générale des actionnaires.

Voilà pour le titre Ier.

Abordant le titre II, je dois souligner qu'il n'en reste pas moins vrai que la forme la plus répandue de la participation demeure la participation financière, mise en place à l'initiative du général de Gaulle, même s'il est évident qu'elle doit être articulée avec une participation aux organismes de gestion.

Ainsi l'intéressement des salariés à l'entreprise, institué par l'ordonnance du 7 janvier 1959, a connu au cours des dernières années un succès croissant, alors qu'il est facultatif. De même la participation obligatoire des salariés aux résultats de l'entreprise, instituée par l'ordonnance du 17 août 1967, a bénéficié d'un succès équivalent.

Les résultats significatifs de la participation financière confirment le bien-fondé des orientations prises dans le cadre de l'ordonnance du 21 octobre 1986 qui avait – je le rappelle – supprimé les procédures d'homologation préalable des accords, harmonisé et regroupé en un texte unique les mécanismes existants et incité à la constitution d'une épargne longue, dans le cadre des plans d'épargne d'entreprise, en faisant de ces derniers le support privilégié de l'actionnariat des salariés.

Cette relance avait commencé à porter ses fruits, jusqu'à ce que la loi du 7 novembre 1990 vienne en freiner l'élan en imposant des limitations au développement de l'intéressement, au moment même où la conjoncture économique se retournait.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* Absolument !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Les derniers chiffres disponibles – ceux de 1991 et de 1992 – traduisent un incontestable fléchissement du nombre d'accords signés et de celui des salariés concernés. Aujourd'hui, un nouveau souffle doit être donné à la participation financière. A cet effet, le projet de loi s'articule autour de trois orientations.

Première orientation : libérer l'intéressement des contraintes que la loi du 7 novembre 1990 a fait peser sur lui en revenant au plafonnement unique et sans condition de 20 p. 100 de la masse salariale brute, prévu par l'ordonnance de 1986, au lieu du plafond collectif de 10 p. 100, instauré en 1990, qui ne pouvait être dépassé que selon un dispositif compliqué.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* C'est vrai !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Deuxième orientation : simplifier.

La simplification passe, d'abord, par la nécessité de garantir aux entreprises une sécurité juridique accrue lorsqu'elles développent la participation financière, ce qui est loin d'être le cas actuellement.

En effet, une enquête récemment menée auprès des URSSAF fait apparaître que les redressements donnant lieu à difficultés tiennent essentiellement à l'imprécision des textes législatifs et réglementaires : 42 p. 100 des URSSAF font état de difficultés liées à l'absence de caractère aléatoire de la formule de calcul de l'intéressement ; 54 p. 100 mentionnent des difficultés ayant trait aux modalités d'appréciation du principe de non-substitution à un élément du salaire.

C'est pourquoi le projet de loi propose une définition plus claire de l'intéressement, notamment de son caractère aléatoire. Il précise les conditions de dépôt de l'accord d'intéressement auprès de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionelle et les conséquences attachées à ce dépôt en matière d'exonérations. Il délimite les modalités d'application du principe de non-substitution au salaire caractérisant l'intéressement.

Le souci de simplification et de clarification concerne ensuite le dispositif même de l'intéressement : simplification des critères de répartition de l'intéressement, plus compréhensibles et mieux liés à l'action des salariés – de tous les salariés – et adaptation de l'intéressement aux seules unités de travail constituent des mesures permettant d'identifier les droits de chacun en réduisant les risques de contentieux.

Troisième orientation : encourager. Pour cela le projet étend d'abord le champ de la participation aux résultats, en ce qui concerne tant le nombre d'entreprises concernées, que le niveau des sommes susceptibles d'être distribuées aux salariés.

Ainsi, le Gouvernement fait le choix de retenir diverses mesures incitatives : les entreprises de moins de cinquante salariés – non assujetties à l'obligation de participation – qui mettront en place, à titre volontaire, un accord de participation bénéficieront d'une provision pour investissement équivalant à 25 p. 100 du montant total de la réserve spéciale de participation au cours de l'exercice ; le taux de la provision applicable au supplément dérogatoire accordé par des entreprises pratiquant un régime de participation à titre obligatoire est unifié à 50 p. 100 alors qu'il est actuellement limité à 30 p. 100 pour les accords de participation signés depuis le 1er octobre 1973 ; la conclusion d'accords de groupe est facilitée par la possibilité de nouer un accord de ce type selon les règles adaptées à la configuration du groupe.

Le texte encourage également le recours à l'épargne salariale et le développement de l'actionnariat en revalorisant le niveau des versements complémentaires que l'entreprise peut effectuer sur le plan d'épargne d'entreprise et en offrant aux salariés une diversification des placements, ce qui permet d'assurer à ceux-ci une meilleure protection de leur épargne.

Libérer, simplifier, encourager, telles sont les options de ce projet de loi, singulièrement de son titre II qui s'inscrit dans la logique des dispositifs mis en place par l'ordonnance du 21 octobre 1986. Elles devraient favoriser le développement de la participation financière en la rendant sensiblement plus attractive.

Au titre III, une autre disposition très novatrice vous est proposée : créer un compte épargne-temps par adaptation de l'intéressement. Cette faculté est inspirée par le développement du thème de l'épargne-temps dans la négociation collective, que ce soit au niveau des branches professionnelles ou à celui des entreprises.

Plusieurs accords de branche ont pris en compte cette préoccupation. Tel est le cas dans la branche des sociétés d'assurance et dans celle des inspecteurs d'assurance qui ont, l'une et l'autre, prévu un compte d'épargne-congés destiné à alimenter un départ anticipé ou un aménagement du temps de travail des salariés en fin carrière.

Un certain nombre d'accords d'entreprise ont également prévu de telles possibilités, dont, par exemple, l'accord signé à EDF-GDF le 19 novembre dernier. Il s'agit de répondre à un double souhait des salariés et des chefs d'entreprise.

En effet, certains salariés désirent disposer, à certaines périodes de leur vie, d'un capital-temps leur facilitant un congé sabbatique, un congé parental, ou un congé de fin de carrière.

Certaines entreprises, quant à elles, souhaitent offrir aux salariés qui s'approchent de la retraite la possibilité d'aménager une période de transition, permettant à la fois un départ moins brutal, l'embauche de jeunes et le transfert des savoirs et des savoir-faire entre les anciens et la jeune génération.

Cette disposition part également de l'idée qu'au lieu de distribuer les gains de productivité sous forme de primes, ceux-ci peuvent être accordés sous forme de temps libre indemnisé.

La mesure proposée confère une base légale à un compte épargne-temps mis en place par accord de branche étendu ou accord d'entreprise ; celui-ci peut être

alimenté par le report partiel des congés payés, par la conversion de primes conventionnelles et de primes d'intéressement.

L'accord collectif, qui implique une dimension d'organisation et d'aménagement du temps de travail, doit être obligatoirement conclu avec des délégués syndicaux.

Il doit fixer les règles de procédure : l'ancienneté nécessaire pour l'ouverture du droit à absence, les conditions d'utilisation du compte – comment on l'alimente, comment sont transférés les droits si le salarié passe d'un établissement à un autre ou d'une filiale à une autre –, les modalités de calcul, de liquidation et de versement des indemnités compensatrices.

L'accord fixe également la nature des congés. C'est ainsi qu'il peut prévoir la création de congés pour convenance personnelle ou une adaptation des congés de fin de carrière permettant de faciliter la gestion d'effectifs.
Le congé envisagé est un congé sans solde d'une durée minimale de six mois, dans le but de favoriser l'effet emploi.

Au moment de la prise du congé, le compte se transforme en indemnités compensatrices de l'ensemble des congés acquis et non pris. En cas de rupture du contrat de travail, le salarié perçoit une indemnité compensatrice d'un montant correspondant aux droits acquis dans le cadre du compte épargne-temps à la date de la rupture.

Ces indemnités, comme les sommes servant à indemniser les périodes de congés financées par l'intéressement, donnent lieu à versement de cotisations sociales. Ainsi continuent à être assurés aux salariés leurs droits complets en matière de protection sociale et de retraite. Ainsi se trouve également garanti un traitement homogène des indemnités, quelle que soit la source de financement du congé : congés payés, primes ou intéressement.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ce projet de loi intègre également les deux mesures de soutien conjoncturel à l'économie annoncées par le Premier ministre : d'une part, la possibilité d'utiliser les fonds de la participation pour l'acquisition d'un véhicule ou l'amélioration de l'habitat ; d'autre part, le déblocage, par anticipation, des réserves de participation correspondant aux années 1989 et 1990.

Je voudrais enfin évoquer d'un mot un sujet qui n'est pas abordé mais qui suscite, je le sais, attentes et réflexions : je veux parler de la transposition de la participation financière dans la fonction publique.

Nous ne devons pas sous-estimer les difficultés méthodologiques qui doivent être surmontées pour y adapter les mécanismes de l'intéressement. Il faut notamment parvenir à dégager des indicateurs de gestion pertinents qui ne peuvent être que différents selon les secteurs concernés.

Ces difficultés ne paraissent toutefois pas infranchissables. Elles pourront et elles devront être levées. Il ne serait, en effet, pas cohérent que la fonction publique demeurât à jamais à l'écart de la dynamique participative souhaitée par beaucoup.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* Très bien !

M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Voilà présentée, mesdames, messieurs les députés, l'économie générale du projet de loi, très largement inspiré, je le rappelle et le souligne, par le rapport préliminaire de M. Jacques Godfrain.

Je souhaite vivement que, éventuellement amendé pour être enrichi – et je ne doute pas qu'il le soit –, adopté aujourd'hui par l'Assemblée, demain par le Sénat, il suscite un climat nouveau dans l'entreprise, cadre de travail, mais également cadre de solidarité et de vie où le dialogue social doit se nourrir et se développer au bénéfice de chacun.

Je suis, pour ma part, convaincu que l'évolution qualitative des relations du travail demeure une condition fondamentale pour permettre à notre pays de surmonter les difficultés économiques auxquelles il demeure confronté en le replaçant en bonne position dans la difficile compétition qu'impose désormais l'économie de marché mondiale. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. La parole est à M. Jacques Godfrain, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Jacques Godfrain, *rapporteur.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mis à part le compte épargne-temps qui a été salué comme une innovation du rapport que j'ai eu l'honneur de rédiger pour le compte de M. le Premier ministre, il est vrai que ce projet de loi n'a pas suscité d'enthousiasme médiatique. Nous en avons encore la preuve aujourd'hui même.

En fait, ce phénomène a quelque chose de rassurant parce que l'histoire de notre pays montre que les grandes révolutions ne sont jamais signalées à l'opinion publique au moment où elles se déroulent. Aucun auteur, aucun historien, aucun journaliste n'a écrit au début du XIXe siècle que l'on vivait la révolution industrielle. Et pourtant elle a eu lieu ! J'ai le sentiment que nous assistons aujourd'hui à une profonde modification des relations sociales dans l'entreprise, comme hier nos ancêtres traversaient sans s'en apercevoir la révolution industrielle.

Ce relatif silence médiatique ressemble à celui qui avait été entendu, si j'ose dire, lors des textes précédents. L'ordonnance de 1959 avait laissé l'opinion publique dans une sorte d'indifférence, comme les textes de 1967, comme les textes de 1986. Mais, à quelque chose malheur est bon : tous ces textes procédaient de la réhabilitation de l'entreprise, que vous avez soulignée, monsieur le ministre, et qui est unanimement reconnue aujourd'hui. Il suffisait d'entendre tout à l'heure M. le ministre de l'intérieur, chargé de l'aménagement du territoire, rappeler qu'il n'y a pas de création d'emplois sans entreprise et donc sans entrepreneur. La réhabilitation de l'entreprise est aussi le fruit des textes initiés par la Ve République principalement.

Je tiens d'ailleurs, monsieur le ministre, à vous rendre hommage parce que, dans cette période où politiquement il faut toujours être en première ligne dans les médias, vous avez osé soumettre ce texte. J'ai rédigé un rapport. Vous avez fait inscrire votre projet à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale : ainsi, malgré le désintérêt apparent de l'opinion publique, vous avez mobilisé des énergies autour de la participation. Et c'est bien parce que les résultats que le public, les salariés, les chefs d'entreprise attendent vont bien au-delà de ce qu'on peut imaginer ; j'en ai la preuve.

En effet, chargé de la rédaction du rapport sur la participation, j'ai eu le loisir – si j'ose dire – d'interroger, de consulter, d'écouter des centaines de personnalités diverses, d'associations, de syndicats, de groupements patronaux, de représentants des forces philosophiques ou religieuses. J'ai constaté l'engouement véritable provoqué par les questions que je posais sur ce sujet.

Monsieur le ministre, je vous remercie également d'avoir mis à notre disposition, tout en nous laissant notre totale indépendance, des moyens matériels importants qui nous ont permis d'aller de l'avant. Grâce à vos services, aujourd'hui je peux dire que nous mettons à la disposition du public, au sens large, la somme exacte de la conception que la société française de la fin du XX[e] siècle se fait de participation.

Ils ont été des milliers à répondre à notre questionnaire, à nous dire comment ils envisageaient l'évolution des rapports dans l'entreprise, comment ils voyaient la participation s'inscrire dans la réalité. Mes remerciements vont aussi à tous ces « collaborateurs ». Qu'ils sachent que les rapporteurs penseront à eux tout au long de l'examen de ce projet de loi. Sans eux, nous n'aurions pas pu établir ce rapport qui, malgré sa diversité, n'est peut-être pas allé jusqu'au point de consensus auquel on aurait pu aboutir. Toutefois, pendant les dix mois de sa rédaction, l'évolution des idées en la matière est sans doute le point qui a le plus marqué les participants. Pour beaucoup d'entre eux, l'entreprise restait encore, il y a un an encore, le champ clos de la lutte des classes, où se révélait la contradiction historique entre les salariés et les patrons. En quelques mois, nous avons vu évoluer les esprits au point que ceux qui, la veille, considéraient un bon accord salarial comme le sommet du progrès social, en arrivent, aujourd'hui, à réclamer la participation des salariés dans les conseils d'administration des entreprises privatisées. Et ceux-là mêmes pour qui le conflit social était, en quelque sorte, le meilleur moyen de faire progresser les choses, soutiennent aujourd'hui que c'est par l'information du salarié que le progrès social avance dans l'entreprise.

La simple rédaction de ce rapport, la consultation de tous ces experts nous a permis, avant même que la loi ne soit votée, de faire progresser grandement la participation.

Maintenant, passons à l'action, le temps de la réflexion est achevé. La loi sera le symbole de cette action.

Sans reprendre mon rapport écrit, disponible à la distribution, je développerai quelques points.

Sans remonter dans l'histoire, qu'il me soit permis de dire que nous n'innovons pas en parlant de participation dans l'entreprise. Déjà, la pensée sociale de la fin du XIX[e] siècle, qu'elle soit issue de l'église ou de milieux laïques, a fortement influencé tout un courant de la société française. Déjà en 1916 au Royaume-Uni, en 1919 en Autriche, en 1920 en Allemagne et en Tchécoslovaquie, des écrits prônaient la participation. Plus récemment, la Constitution de l'Espagne de 1978, celle de la Grèce de 1975, l'amendement voté par la Norvège à sa Constitution en 1980 ont indiqué clairement que la participation était souhaitable et possible. C'est dire que ce courant, qui trouve ses racines dans la philosophie du travail française, est parvenu à susciter dans d'autres pays européens un climat positif. Briand, dans sa loi de 1917, donnait déjà aux entreprises la possibilité de distribuer des actions aux salariés.

Mais incontestablement, vous l'avez dit monsieur le ministre, c'est au général de Gaulle que nous devons le grand élan de la participation. Il fut l'initiateur de l'idée. Déjà, à Londres, il réfléchissait au premier cadre juridique qui pouvait y inciter dans notre pays. A la fin de la guerre, il précisait très clairement dans plusieurs discours sa réflexion pour réussir l'association du capital et du travail. Je pourrais en citer de très nombreux un seul me suffira : « Que les salariés soient associés à la marche des entreprises, que leur travail ait les mêmes droits que détient le capital, que leur salaire soit lié, comme le revenu des actionnaires, aux résultats de l'entreprise, c'est ce à quoi je projette d'aboutir. »

L'ordonnance de 1959, pour la première fois dans l'histoire juridique de notre pays, reconnaissait le droit des salariés au partage des fruits de l'expansion, partage lié à la productivité de l'entreprise.

Plus tard, le 24 juillet 1966, la loi de René Capitant créa pour le besoin un nouveau type de société anonyme se prêtant mieux que les sociétés anonymes classiques à l'application du principe posé par le général de Gaulle.

Enfin, dans les années 60, l'ordonnance du 17 août 1967 franchissait une étape supplémentaire très importante, capitale, même, car elle transformait les salariés en actionnaires potentiels, constituant ainsi au sein de l'entreprise « une réserve de participation » pouvant être placée en « actions de l'entreprise ».

La décennie 70 nous offrit la loi du 27 décembre 1973 qui autorisait les sociétés commerciales à procéder à des augmentations de capital par émission d'actions destinées aux salariés dans la limite de 20 p. 100 du capital social.

Enfin, en 1986, le ministre d'Etat chargé des finances, M. Balladur lui-même, dans le gouvernement de Jacques Chirac, reprenant l'héritage du général de Gaulle, réactualisait le dispositif législatif existant. Subitement, grâce à ce texte, le nombre d'acteurs de la participation se multipliait très fortement, passant de 3 640 à la fin de 1987 à 9 891 à la fin de 1989. C'est donc qu'il y avait un besoin et que ce texte y répondait.

La loi du 7 novembre 1990, vous l'avez citée, monsieur le ministre, tempérait cet élan en abaissant le seuil d'obligation de mise en œuvre de la participation. Elle restreignait donc le dispositif en vigueur sur l'intéressement par la réduction du plafond d'intéressement distribuable.

Le projet en discussion n'a pas seulement pour objectif de revenir sur le texte de 1990 – s'il ne s'agissait que de faire évoluer le seuil, on aurait pu le faire beaucoup plus simplement. Il tend, au contraire, à simplifier et à relancer. En fait, et c'est un bien, il répond non pas à un souci idéologique ou à un entêtement philosophique, mais à un double besoin de l'économie de l'entreprise et des hommes qui la composent.

Concernant les besoins de l'entreprise, indiscutablement, c'est la possibilité offerte à l'entreprise d'avoir une épargne de proximité pour investir. En ce sens, le texte répond à l'actualité économique. On nous dit parfois : « La participation est faite pour les périodes où l'économie marche bien, où elle dégage des marges et non pour des périodes de difficultés comme c'est le cas ! » Précisément, ce texte est une réponse aux difficultés économiques parce qu'il permet à l'entreprise d'avoir accès à des sommes, considérables aujourd'hui, très considérables demain, qui lui donneront une ouverture pour le développement.

Ce texte est d'actualité pour une autre raison. Si l'on considère les préoccupations les plus graves des salariés, tous les sondages mettent, au premier rang, le chômage, et immédiatement après, la retraite. Chaque salarié français se demande si, en l'an 2000, sa retraite pourra être payée. Or, dans ce texte, nous trouvons une réponse à cette angoisse, puisqu'il apporte en quelque sorte une négation à l'insolvabilité des caisses de retraite. Si la participation se développe, grâce à ce projet, la grande peur de l'an 2000 sur les retraites qui pourra ainsi disparaître. A ceux qui disent que ce n'est pas le moment de parler de

participation, je réponds donc : « Si, précisément, c'est le moment de voter ce texte ! Et ce n'est pas une raison parce que l'économie va mal pour le refuser ! »

Chacun avait ses arguments pour en empêcher la discussion.

Certains affirmaient : personne n'en veut, ni le patronat, ni les syndicats de salariés. D'autres prétendaient que ce n'est pas le bon moment, car la situation économique est mauvaise. Nous venons de prouver que tout cela est faux. Tous ceux qui ont avancé de quelconques prétextes pour amoindrir le projet ou en ralentir l'examen ont été contredits. Ce projet répond bien à un besoin d'aujourd'hui.

Et l'actualité met bien cela en lumière. Les privatisations montrent combien les salariés sont attachés à la possession d'une part de leur entreprise. C'est ce qu'ont prouvé les cas de la BNP, et plus récemment, d'Elf mais, en 1987, déjà, les salariés de Paribas avaient consacré une large partie de leur épargne à leur entreprise. Et sans parler de rachat de capital, les salariés de la compagnie Air France, en répondant massivement – il y eut très peu d'abstentions – à un référendum décidé par le Gouvernement et la direction, ont clairement montré que les affaires de leur entreprise c'étaient vraiment leurs affaires et qu'ils avaient beaucoup évolué à ce sujet.

C'est dire que l'amendement que nous avons déposé, mon collègue M. Garrigue et moi-même, n'est pas un amendement idéologique, ni de circonstance mais qu'il correspond à un courant très fort de la pensée ouvrière française d'aujourd'hui.

Qu'il me soit maintenant permis de lancer une sorte d'appel aux dirigeants des entreprises qui viennent d'être privatisées. Ils ont entre les mains la possibilité d'ouvrir leur conseil d'administration à ceux qui s'y trouvent déjà. A ce propos, je veux rendre hommage aux effets d'une loi d'il y a un peu plus de dix ans, que je n'ai pas votée, que je crois même avoir combattue : la loi sur le fonctionnement des entreprises publiques. Je veux saluer tous les représentants élus du personnel, qu'ils aient eu une affiliation syndicale ou non, qui ont siégé dans les conseils d'administration de ces entreprises.

Au cours du travail que j'ai accompli avec mes collègues, j'ai beaucoup interrogé ces élus ainsi que les directeurs des relations humaines. Je puis témoigner que ces salariés élus dans les conseils d'administration ont parfaitement joué le jeu de leur entreprise et qu'ils l'ont considérée comme un lieu privilégié de partenariat. Il m'aurait semblé contre nature qu'au moment de la privatisation, l'on dise à ces salariés : vous n'avez plus le droit de participer au conseil d'administration.

Je remercie le Gouvernement d'avoir compris ce besoin qu'exprime l'amendement déposé par M. Garrigue et moi-même. En effet, il serait regrettable que ce capital humain, ces sommes de compréhension, d'intelligence et de militantisme économique et social, soient abandonnés à l'occasion des privatisations.

D'autant plus que le monde a beaucoup changé et que les moyens d'information ont bouleversé les choses et transformé les esprits. Aujourd'hui, un salarié qui rentre chez lui après sa journée de travail, peut avoir accès dans l'instant à des informations en provenance du monde entier, de Tokyo, de Los Angeles, ou du fin fond de l'Amérique latine : et il passerait huit heures dans une entreprise au sein de laquelle il n'aurait que peu d'accès à l'information : mais il y aurait là un décalage insupportable pour l'esprit ! C'est la raison pour laquelle l'information du salarié, par mille canaux, mais en particulier par la présence de ses représentants au conseil d'administration, est nécessaire. Cette information de proximité fait de la privatisation, ainsi conçue, une véritable avancée sociale. L'histoire jugera.

Dans quelques instants, nous examinerons les articles de ce projet de loi. Mais je ne veux pas conclure sans évoquer le temps sur lequel le salarié et le chef d'entreprise peuvent compter pour considérer la réserve de participation comme vraiment garantie contre toute atteinte.

En effet, monsieur le ministre, une bonne politique économique est celle qui se fonde sur la confiance. Les changements de règles parfois rétroactifs – on en a vu beaucoup, notamment en matière fiscale, ces dernières années – ne sont pas bons pour l'économie. La sécurité des transactions, la confiance entre les acteurs économiques sont essentielles à son bon fonctionnement. C'est dire que si certaines « recettes » paraissent logiques, certaines équations comptablement exactes, dans la réalité, c'est-à-dire dans l'entreprise, il ne se passe pas toujours ce que l'on imagine dans les couloirs des ministères.

C'est la raison pour laquelle je tenais, dès ce propos préliminaire, à insister sur le danger qu'il y aurait à renouveler trop souvent ce genre d'expériences. Cela a déjà été fait il y a quelques mois pour la relance du bâtiment où le remplacement de véhicules de plus de dix ans, objectifs au demeurant sympathiques. On en comprend la finalité : avoir accès à des masses financières importantes sans grever le budget de l'Etat. Mais, monsieur le ministre, on ne peut pas à la fois soupçonner les entreprises de détourner la loi, en leur envoyant quelques mois ou quelques années plus tard les caisses sociales, les Assedic et en leur expliquant que la participation ou l'intéressement ne vont pas tout à fait dans le sens de l'accord qu'elles avaient signé – et se livrer à des pratiques qui ressemblent fort à celles dont les entreprises sont soupçonnées. Je n'insisterai pas mais il était bon d'en parler.

Je le dis franchement : pour sauver la participation, n'en faisons pas un instrument de politique économique conjoncturelle. Gardons cela en tête au long de ce débat. Il ne faut pas recourir trop souvent à la remise en cause des acquis.

Mes chers collègues, nous attendons beaucoup des amendements déposés, grâce le plus souvent à l'apport précieux de la commission des finances – je remercie mon collègue, M. Delalande – et de la commission des lois – et je rends hommage à M. Philibert qui, interprétant très opportunément la pensée du président Mazeaud, s'est montré très pointilleux sur la distinction entre la loi et le règlement.

Il s'agit de donner, par ce texte, une forme nouvelle et, je l'affirme, en dépit de certains commentaires, un élan nouveau à la participation, un élan qui ne trouvera pas son terme dans les heures qui viennent car la participation est une affaire qui n'est jamais finie. Vous avez évoqué, monsieur le ministre, ce dont je vous remercie, la participation dans la fonction publique. En effet, l'entreprise privée n'est pas le seul champ d'application de la participation et de l'intéressement. Par leur statut, les acteurs, les salariés du service public doivent être au premier chef, les plus attachés à la qualité du service qu'ils apportent aux autres.

D'autres aventures nous attendent donc sur le chemin de la paticipation, en particulier celle-là, qui sera peut-être plus difficile. Mais, grâce à ce projet et à l'apport de l'Assemblée nationale, je veux croire que notre société va franchir une nouvelle étape. Sans vouloir philosopher, je dirai que la participation doit nous permettre une sorte de réconciliation avec nous-mêmes car la volonté véri-

tablement révolutionnaire, c'est celle de se transformer soi-même, de se remodeler. Elle permet d'espérer beaucoup plus du travail de l'homme et de croire que le temps libre n'est pas simplement une récréation mais une « recréation », un moment où chacun peut espérer changer ses attitudes.

Souhaitons que, grâce à l'examen de ce projet de loi, la sagesse des hommes l'emporte sur la force des choses. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis trente ans, mais surtout ces quinze dernières années, il faut bien le reconnaître, la participation a considérablement progressé en France, aussi bien dans les esprits que dans les faits, puisque l'on compte aujourd'hui 6,5 millions de salariés couverts par un accord de participation et 1,7 million par un dispositif d'intéressement.

La participation représente incontestablement un élément décisif de progrès social et, c'est maintenant prouvé, apporte une meilleure implication des salariés à la bonne marche de leur entreprise. Moi qui, avec un certain nombre d'autres, dont mon collègue et ami Jacques Godfrain au travail duquel j'ai plaisir à rendre hommage, me suis beaucoup battu pour cette idée, je ne peux que me réjouir franchement de sa réussite.

Toutefois, dans une période où ceux qui sont inquiets pour leur emploi sont de plus en plus nombreux, le texte que vous nous proposez répond-il à l'attente des salariés dont le souci incontestable est de renforcer encore le lien avec leur entreprise en s'y impliquant toujours davantage ?

De ce point de vue, la commission des finances de notre assemblée a vu un triple intérêt au texte du Gouvernement. Le premier est d'innover un peu dans le développement de la participation. Le deuxième, plus important à mes yeux, est de permettre une interrogation, nouvelle en ce qui concerne la participation. Celle-ci a toujours été conçue dans une perspective de croissance et de développement économique, comme d'amélioration de la situation de l'entreprise, alors que nous sommes, aujourd'hui, dans une période que nous ressentons encore comme une période de récession économique et d'accroissement du chômage, même si des signes plus optimistes commencent à apparaître. Le troisième intérêt de votre projet, monsieur le ministre, est de poser le problème, nouveau lui aussi, de la liaison entre intéressement, participation et conjoncture.

Le premier intérêt de ce projet de loi est donc qu'il améliore le dispositif existant dans plusieurs directions :

D'une part, il tend à accroître l'implication des salariés actionnaires dans la gestion de l'entreprise en rendant possible une présence plus grande de leurs représentants dans les organes de gestion et en facilitant l'exercice direct des droits de votes attachés aux actions qu'ils détiennent. C'est la reprise d'une proposition de notre collègue sénateur, Jean Chérioux, à qui j'ai également plaisir à rendre hommage parce qu'il s'est beaucoup battu pour ces idées de participation. Ce texte répond aussi à la préoccupation des salariés de pouvoir disposer d'une épargne sûre en facilitant la diversification des placements dans le cadre des plans d'épargne entreprise et en accroissant les plafonds de versements patronaux.

D'autre part, il permet aux entreprises de bénéficier d'une amélioration du régime fiscal appliqué aux accords de participation allant au-delà de l'obligation légale.

Enfin, il institue, avec la création du compte épargne-temps, la possibilité de convertir l'intéressement financier en congé indemnisé d'une durée minimale de six mois, ce qui peut apporter une réponse aux aspirations de certains salariés et peut créer, sur une base souple, un petit effet emplois grâce à des embauches de remplacement que la mise en œuvre de ce dispositif pourrait susciter. Tout cela est très bien.

Ce texte a donc le premier mérite de présenter des avancées qui, sans être spectaculaires, vont globalement dans le sens du développement de la participation et de l'intéressement.

Mais il est surtout, et c'est ce qui me paraît de loin le plus important, l'occasion de poser des problèmes de fond relatifs, d'une part, au sort de la participation et de l'intéressement dans un contexte de récession ou de stabilisation de la croissance, d'autre part, à la relation entre la promotion de la participation et la promotion de l'emploi.

C'est le deuxième intérêt de ce projet de loi que de conduire à s'interroger, en période de fort chômage, sur ce que peut apporter la participation en la matière et d'essayer, dans toute la mesure du possible, d'en faire aussi un instrument au service de l'emploi.

Cela semble *a priori* une gageure dans la mesure où la participation a été créée en période de croissance économique et où, par définition, elle s'adresse à ceux qui ont déjà un emploi en visant à mieux les associer aux résultats de l'entreprise dans laquelle ils travaillent. Elle se veut la récompense d'un effort réalisé collectivement dans l'entreprise et n'a donc pas de vocation, apparente en tout cas, à se diluer hors des limites de celle-ci.

Mais, alors que la course inévitable à la productivité laisse tant d'hommes et de femmes sur le bord de la route, est-il encore légitime que la totalité des gains réalisés grâce à cette productivité ne soit partagée qu'entre quelques-uns, entrepreneurs et salariés en place, bénéficiaires des fonds d'intéressement ou de participation ?

Des mécanismes qui étaient conçus comme facteurs de cohésion sociale dans l'entreprise, d'amélioration et d'implication de l'adhésion à celle-ci, de meilleure connaissance des mécanismes économiques et sociaux, ne risquent-il pas de devenir un facteur d'injustice supplémentaire entre ceux qui ont la chance d'avoir un emploi et ceux qui n'en ont pas et ainsi de se retourner contre l'objet même de la participation, voire de développer des sentiments d'égoïsme au détriment de l'emploi global.

Si je m'autorise à poser ces questions, c'est que j'ai été de ceux qui ont beaucoup combattu pour l'idée de participation.

Sans perdre de vue les efforts légitimes de productivité et de compétitivité des entreprises, il convient de veiller à ce que les mécanismes d'intéressement et de participation financière ne suscitent pas, au sein de l'entreprise, une collusion entre la direction et les salariés, pour faire un choix d'investissements en machines plutôt qu'en emplois et permettre ainsi que les gains de productivité obtenus soient partagés entre un plus petit nombre de salariés.

C'est précisément parce que la participation comporte énormément d'avantages – que j'ai essayé d'énumérer rapidement – que je ne voudrais pas qu'on puisse de la sorte la dévier ou simplement donner la possibilité de la critiquer.

Je suis convaincu, au surplus, qu'il y a un lien, dont les chefs d'entreprise et leurs salariés doivent avoir conscience, entre les décisions individuelles des entreprises et la situation globale de notre économie. Il convient qu'ils ne perdent pas de vue leur responsabilité en la matière.

Les libéraux classiques mettent en avant que ce ne serait pas le rôle de l'entreprise que de se préoccuper d'autre chose que de son objet social et de ses objectifs de stricte rentabilité financière. Ce qu'ils ne perçoivent pas toujours, c'est qu'à handicaper par de tels comportements la société dans son ensemble, comme il ne sera pas possible de laisser un nombre croissant de personnes sans travail et sans activité, qu'il faudra bien les solvabiliser, il n'y aura pas d'autre solution que d'augmenter encore les prélèvements obligatoires, déjà trop élevés en France et donc les cotisations prélevées sur les entreprises, au risque de les pénaliser davantage. La boucle est bouclée ! Est-ce bien cela qu'ils veulent ? En ayant cette attitude, défendent-ils vraiment les entreprises et l'économie française ?

C'est pourquoi j'ai voulu attirer l'attention sur ce problème et les risques éventuels d'effets pervers en proposant à la commission des finances un amendement, qui n'a été retenu que partiellement, tendant à instaurer une contrepartie en termes d'emplois ou d'accueil de stagiaires à l'augmentation en pourcentage des primes d'intéressement qui seraient versées d'une année sur l'autre. J'aurai l'occasion d'y revenir dans la discussion des articles.

Enfin, le troisième intérêt majeur de ce projet est de poser le problème de la liaison entre intéressement, participation et conjoncture.

D'abord, dans une période de conjoncture difficile, il convient de veiller à ce que la participation et l'intéressement ne soient pas détournés de leur objet, par exemple en devenant les instruments d'une flexibilité de la rénumération imposée aux salariés, comme tente de le faire une partie du patronat toujours à l'affût de grignotages.

Au nom de la flexibilité, certains souhaitent en effet accroître le pourcentage des sommes distribuées au titre de l'intéressement, non soumises à cotisations sociales, au détriment de la partie fixe du salaire soumise, elle, à cotisations sociales. Cette démarche est évidemment inadmissible, il faut le dire clairement, car elle aurait pour effet d'accroître chez les salariés un sentiment de précarité de leur salaire. Ce serait un comble que l'intéressement ou la participation y contribuent, alors qu'ils ont été conçus précisément comme une réponse au sentiment de sujétion, d'isolement, voire d'exploitation des salariés ! Ce serait évidemment, on l'a compris, complètement contraire à son esprit !

A cet égard, le présent projet assure un équilibre satisfaisant puisqu'il relève les montants potentiels distribuables au titre de l'intéressement par un retour au plafond unique de 20 p. 100 de la masse salariale, très au-delà des 4 à 5 p. 100 habituellement pratiqués. Il réaffirme également le caractère aléatoire de cet instrument et sa non-substitution aux éléments du salaire.

Il convient, selon nous, de s'en tenir là car c'est seulement avec cette contrepartie que les primes d'intéressement peuvent légitimement être exonérées de cotisations sociales.

Ensuite, en autorisant le déblocage de certains fonds de participation, soit pour l'acquisition d'une voiture, soit pour la réalisation de travaux immobiliers, avec pour objectif le souci, que nous comprenons bien, de relancer la consommation, votre texte, monsieur le ministre, pose le problème de la légitimité de la relation entre intéressement, participation et conjoncture.

Le choix des critères de déblocage s'analyse en réalité comme un coup de pouce à la relance de deux secteurs industriels bien particuliers. Si l'on peut comprendre le souci, on ne peut pas ne pas s'interroger sur le fait de savoir si l'élargissement des conditions de déblocage est conforme à l'esprit initial de la participation et au souci de formation des salariés à l'économie. En tout cas, il convient d'être bien conscient des conséquences de cette ouverture. Plusieurs questions se posent, en effet, à ce sujet.

D'abord, à partir du moment où l'on s'oriente dans cette voie, pourquoi se limiter à ces deux cas ? Par souci de clarté et d'affichage des mesures ? Il serait bon que vous répondiez à cette question car d'autres secteurs industriels, les industries du meuble, par exemple, en feront aussi la demande. Au nom de quoi cela leur serait-il refusé, d'autant que la méthode juridique employée est plus que discutable ? En effet, vous avez déjà mis en œuvre ces deux déblocages par circulaire, alors qu'il aurait fallu un décret. Et, alors que c'est du domaine réglementaire, vous nous demandez, dans un souci de solennité, j'imagine, pas très juridique néanmoins, une ratification par la loi. Il y a tout de même là un problème.

Mme Nicole Catala. Un vrai problème !

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur pour avis.* En outre, après l'introduction de ces deux conditions de déblocage, certains de nos concitoyens, en grande difficulté économique et sociale, ne comprennent pas pourquoi, alors qu'ils sont sans ressources immédiates suffisantes, des fonds restent bloqués : ces fonds pourraient pourtant leur rendre des services immédiats et leur éviter des difficultés supplémentaires d'endettement, d'impayés de loyer, ou autres.

Ainsi, vous le voyez bien, en élargissant les conditions de déblocage, on peut passer insensiblement d'une notion de relance de la consommation à une notion d'aide sociale en période de grande difficulté.

Je n'ai pas le sentiment que, dans cette affaire, le Gouvernement ait vraiment tranché. On peut se demander s'il ne serait pas souhaitable d'imaginer un mécanisme simple, permettant, par exemple, que la moitié des réserves de participation puisse être libérée, l'autre moitié étant conservée pour préserver l'avenir des familles, momentanément – nous l'espérons ! – en difficulté.

On peut aussi imaginer, comme vous l'avez fait, de réduire le délai d'indisponibilité : mais sur quelle logique pour l'avenir au-delà de la relance conjoncturelle de la consommation ? En d'autres termes, le précédent étant créé, comment expliquer éventuellement un retour à la durée de blocage initiale ?

Je souhaite, monsieur le ministre, que vous répondiez à ces deux questions.

Quoi qu'il en soit, dépassant ces interrogations, la commission des finances, après avoir adopté un certain nombre d'amendements techniques, a émis un avis favorable au projet. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Jean-Pierre Philibert, *rapporteur pour avis.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme en 1986, le Gouvernement nous propose de relancer la participation afin d'améliorer le statut des salariés au sein de leur entreprise.

En modifiant les conditions dans lesquelles les représentants des salariés sont associés à leur gestion, le passage du secteur public au secteur privé de grandes entreprises conduit, aujourd'hui comme hier, à élaborer pour l'ensemble des sociétés des formes nouvelles de participation aux décisions. C'est l'objet du titre Ier du projet de loi dont la commission des lois a décidé de se saisir pour avis en raison des incidences de cette partie du texte sur le droit des sociétés commerciales.

Les sept premiers articles du projet ont une incidence sur le fonctionnement des organes d'administration et de contrôle des sociétés anonymes. L'article 8, qui n'a pas la même portée, tend, en liaison avec l'objectif de relance de la participation, à rendre plus attractive une catégorie de fonds communs de placement d'entreprise.

Ce souci de mieux associer les salariés aux décisions était déjà exprimé dans la déclaration de politique générale du Gouvernement présentée devant notre assemblée par le Premier ministre, le 15 décembre dernier.

Cette déclaration faisait elle-même suite aux travaux conduits l'an dernier à la demande du Premier ministre par notre collègue Jacques Godfrain, auquel je tiens à mon tour à rendre hommage. Dans la lettre de mission du 12 mai 1993, il lui était demandé, outre de réfléchir sur la situation des salariés dans les opérations de privatisation, de définir les modifications législatives propres à lever les obstacles au développement de l'intéressement et à associer plus étroitement les salariés à la gestion de l'entreprise.

Ce rapport, achevé en novembre 1993, insiste sur deux aspects de la participation aux décisions.

D'une part, la participation sur les lieux de travail – bureau, atelier, secteur – qui permet à chaque salarié de prendre des initiatives et des responsabilités dans les tâches qu'il exerce. En réalité, cette forme de participation ne se décrète pas : elle fonctionne dans les entreprises qui l'ont spontanément mise en place, sans qu'une loi soit nécessaire. Le rapport Godfrain souligne d'ailleurs que, pour les groupes d'expression directe et collective sur les conditions du travail – loi du 4 août 1982 –, « les modalités de mise en œuvre se sont révélées incertaines et les résultats limités ».

D'autre part, la participation aux orientations de l'entreprise, qui tend à « reconnaître aux salariés des droits de représentation identiques à ceux qu'exercent les actionnaires ».

Cet objectif est audacieux, même s'il est aussitôt tempéré par un prudent appel aux réalités : il s'agit de « permettre aux salariés, sans s'immiscer dans le pouvoir de gestion des entreprises (qui nécessiterait une responsabilité aux résultats de gestion des entreprises, positifs ou négatifs, et qui risquerait de diluer l'unité de commandement), de relier les décisions qui concernent immédiatement leur travail quotidien aux décisions stratégiques de l'entreprise par l'intermédiaire de leurs représentants. »

Ces considérations débouchent sur des recommandations dont certaines sont reprises par le projet de loi. On y trouve notamment l'idée de représentation directe des « actionnaires salariés » au sein des conseils d'administration ou des conseils de surveillance, suggestion également formulée par une proposition de loi du sénateur Jean Chérioux, adoptée par le Sénat en mai 1993.

Avant d'examiner plus en détail les modalités de cette représentation spécifique des actionnaires salariés, je rappellerai brièvement les modalités actuelles de l'association des salariés aux décisions de l'entreprise.

L'idée de rapprocher le capital et le travail, de les réconcilier, de les associer dans la gestion de l'entreprise est ancienne et a inspiré à plusieurs reprises le législateur.

Elle inspire directement certaines formes de sociétés.

Il en est ainsi des coopératives de salariés, régies par la loi du 24 juillet 1867 et par celle du 19 juillet 1978 sur les sociétés coopératives ouvrières de production, modifiée par la loi du 12 juillet 1985 relative à certaines activités d'économie sociale.

Il en est également ainsi des sociétés anonymes à participation ouvrière, réglementées par la loi du 26 avril 1917 modifiée par celle du 8 juillet 1977. C'est un exemple qui redevient d'actualité. Air France, par exemple, qui s'est transformée en société anonyme à participation ouvrière en 1992, lorsqu'elle a absorbé UTA, qui était elle-même une société de cette forme, s'interroge à nouveau sur l'intérêt de ce statut. Cela dit, à cette époque, c'est vraisemblablement son adoption par Air France qui a permis d'éviter un vote négatif de l'assemblée générale d'UTA sur l'absorption.

Dans les sociétés anonymes classiques prévaut le principe selon lequel la société étant la chose des actionnaires, la direction et les conseils sont celle du capital, mais, depuis la Libération, un courant d'opinion cherche à développer une certaine forme de participation des salariés à la vie de l'entreprise, sous la forme d'une présence dans les conseils de représentants élus des salariés.

Faut-il rappeler l'ordonnance du 22 février 1945 ? Plus récemment, l'élection d'administrateurs élus par le personnel salarié a été prévue, à l'occasion de la première vague des privatisations, par l'ordonnance du 21 octobre 1986.

Cette forme de participation aux décisions a été peu appliquée : seules neuf sociétés privatisées à partir de 1986 ont introduit dans leurs statuts les clauses nécessaires. A vrai dire, même si ce régime était institué de façon générale, il n'est pas interdit de penser qu'il était surtout destiné à accompagner les privatisations, le passage du secteur public au secteur privé faisant perdre aux salariés la place qu'ils occupaient obligatoirement dans les organes de gestion des sociétés nationalisées.

C'est l'un des intérêts de l'amendement déposé par M. Godfrain et M. Garrigue. Dans sa première version, il était quelque peu contestable et d'ailleurs contesté, mais, dans sa seconde version, il représente une avancée intéressante et significative pour l'association des actionnaires salariés à la gestion de l'entreprise.

Les sociétés du secteur public se caractérisent, depuis la loi du 26 juillet 1983, par une démocratisation de leur conseil d'administration ou de surveillance.

Dans les sociétés anonymes dont le capital est détenu en majorité par l'Etat ou des personnes publiques et dont le nombre de salariés atteint 200, le conseil d'administration ou de surveillance comporte un tiers de représentants des salariés. Ces administrateurs ou membres du conseil de surveillance sont élus par les salariés, au scrutin de liste avec représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Examinons maintenant les dispositions du titre Ier du projet de loi.

Selon une formule originale, le projet favorise, non pas la participation des salariés à la gestion des entreprises, mais la participation des actionnaires salariés au conseil d'administration ou de surveillance des sociétés anonymes.

Bien que présenté comme incitatif et facultatif, le régime proposé comporte un assez grand nombre de dispositions obligatoires.

Toutes les sociétés anonymes doivent établir un état de la participation des salariés au capital de leur société. Cet état devra aussi retracer la participation des salariés des filiales directes ou indirectes au capital de ladite société. Sont cependant exclues de ce recensement les actions acquises en dehors des dispositions légales sur l'actionnariat ou celles qui ne seraient pas gérées par un fond commun de placement d'entreprise.

Lorsque cet état fera apparaître que les actions de la société détenues par les salariés représentent plus de 5 p. 100 du capital social, une assemblée générale extraordinaire devra être convoquée pour décider une éventuelle modification des statuts. Elle se prononcera sur l'introduction d'une clause prévoyant qu'un ou deux administrateurs, ou membres du conseil de surveillance, seront nommés parmi les salariés actionnaires ou, le cas échéant, parmi les salariés membres du conseil de surveillance d'un fonds commun de placement d'entreprise détenant des actions de la société.

Si les statuts sont modifiés en ce sens, les nouveaux administrateurs seront nommés par l'assemblée générale ordinaire des actionnaires sur proposition des salariés actionnaires.

Pour faciliter leur regroupement avant l'assemblée générale extraordinaire appelée à modifier les statuts et avant la tenue de l'assemblée générale ordinaire qui doit désigner leurs représentants, les dirigeants de la société auront l'obligation de réunir les salariés actionnaires.

M. Georges Chavanes. N'en rajoutez pas !

M. Jean-Pierre Philibert, *rapporteur pour avis.* Je n'en rajoute pas ! C'est l'état du texte avant que la commission des affaires culturelles et la commission des lois l'aient quelque peu simplifié ! J'ai cru comprendre que la simplification était également un de vos objectifs, monsieur le ministre. Nous verrons tout à l'heure si nous sommes suivis par l'Assemblée.

En revanche, si les statuts ne sont pas modifiés en ce sens, l'assemblée générale extraordinaire aura l'obligation de se prononcer sur une résolution analogue à chacune de ses réunions ultérieures.

Telles sont les grandes lignes du titre Ier du projet, qui regroupe les dispositions sur lesquelles la commission des lois a été saisie pour avis.

Ce dispositif suscite plusieurs observations.

Tout d'abord, le projet de loi promeut la représentation des salariés actionnaires au sein des organes dirigeants des sociétés anonymes, à savoir le conseil d'administration dans les sociétés anonymes « traditionnelles » dotées d'un président et d'un conseil d'administration, et le conseil de surveillance dans les sociétés « duales » à directoire et conseil de surveillance.

D'abord, l'intitulé du titre Ier est partiellement inexact lorsqu'il mentionne la participation aux organes de gestion, le conseil de surveillance n'en étant pas un.

Ensuite, l'idée même d'une représentation spécifique d'une catégorie d'actionnaires, les actionnaires salariés, au sein des organes d'administration ou de contrôle des sociétés anonymes est nouvelle. Comme on l'a rappelé, les rares expériences de cette nature conduites dans le secteur public ont été abandonnées après quelques années d'application.

L'idée d'une représentation spécifique d'une catégorie d'actionnaires paraît plutôt contraire au principe selon lequel les administrateurs sont mandatés par l'ensemble des actionnaires et ne peuvent agir au profit d'une partie d'entre eux au détriment des autres, sauf à commettre un abus de droit. Or, on ne trouve ni dans le rapport de M. Godfrain au Premier ministre, ni dans les propositions de loi déposées au Sénat sur ce thème, la justification de la représentation spécifique des actionnaires salariés.

Il semble qu'il eût été moins ambigu d'approfondir la représentation des salariés, d'une part, de renforcer les droits des actionnaires minoritaires, d'autre part, mais l'effet, je vous le concède, monsieur le ministre, eût sans doute été moins fort que celui produit par la réunification, au sein du même collège, du salariat et de l'actionnariat et par la coïncidence, en un même mandataire social, du capital et du travail.

Je voudrais, à ce stade de mon intervention, soulever une réelle difficulté. Sommes-nous des législateurs par nécessité ou par pédagogie ? Pour ma part, je pensais que c'était par nécessité, le rôle du Parlement étant de combler des vides et de réformer la loi lorsque l'évolution des sociétés, des mœurs, par exemple, lui en fait obligation.

M. Michel Berson. Nous avons un rôle pédagogique !

M. Jean-Pierre Philibert, *rapporteur pour avis.* En réalité, on s'aperçoit à l'examen d'un certain nombre de textes, car c'est malheureusement une pratique répandue depuis fort longtemps, que nous faisons œuvre de législateur par pédagogie. Si le président Foyer était encore parmi nous, il dirait que nous sommes un "législateur tautologique", c'est-à-dire que nous aimons bien reprendre sous une autre forme ce qui existe déjà dans les textes en vigueur.

En l'occurrence, un grand nombre de dispositions du titre Ier figurent déjà dans les dispositions de la loi de 1966, et notamment l'article 160, qui permet parfaitement d'aboutir au même résultat que celui qui est ici escompté : sans doute le coup de projecteur est-il moins important puisque ces dispositions ont été peu appliquées...

Au-delà des questions de principe, le dispositif pose un grand nombre de problèmes pratiques. Certains rendent même le texte difficilement applicable. Ils ont fait l'objet, pour la plupart, d'amendements de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, saisie au fond. Je n'y reviens pas.

Restent cependant des difficultés non résolues, car inhérentes à la réforme elle-même.

Le caractère variable de la part du capital détenue par les salariés risque de provoquer une instabilité dans le mécanisme institué, sans même évoquer les contentieux que pourra susciter le calcul du seuil de 5 p. 100, la base de calcul étant à la fois large – toutes les actions de la société détenues par les salariés des filiales et sous-filiales – et sélective, avec l'exclusion des actions acquises en dehors des mécanismes de participation.

On en vient à regretter la clarté des dispositions actuelles qui permettent aux actionnaires représentant 5 p. 100 du capital de faire délibérer l'assemblée générale sur tout projet de résolution et, par conséquent, sur la nomination d'un membre du conseil d'administration ou

de surveillance. De surcroît, le pourcentage de 5 p. 100 est dégressif en fonction du montant du capital de la société, souplesse que le projet ne prévoit pas.

Par ailleurs, la représentation des salariés actionnaires de leur société ou de filiales au travers de fonds communs de placement multi-entreprises, risque d'être fort peu significative, ces salariés étant représentés par des membres du conseil de surveillance du fonds. En outre, la représentation sera déformée du fait que la participation d'un salarié de la société filiale – ou de la société détenue à 10 p. 100 – au capital de la société mère lui donnnera le droit d'être électeur au conseil d'administration ou de surveillance de celle-ci – vis-à-vis de laquelle il se trouve beaucoup plus dans la situation d'actionnaire que de salarié, ce qui est quelque peu paradoxal.

Présenté comme facultatif et incitatif, le texte comporte cependant nombre de dispositions obligatoires.

Plutôt que de prévoir une cascade d'obligations dépourvues de sanctions, j'ai proposé à la commission de simplifier le dispositif, de le rendre lisible et de l'épurer par la distinction entre les dispositions essentielles, qui doivent figurer dans la loi, et celles qui sont des modalités, ou subalternes, et qui relèvent du pouvoir réglementaire.

Ainsi, à l'article 1er, plutôt que d'énumérer les différents modes d'acquisition et de gestion des actions des salariés, il nous a paru préférable, dans un souci de lisibilité du texte et de respect du partage entre le législatif et le réglementaire, de nous borner à fixer la règle fondamentale qui inspire cet article.

J'ai donc proposé à la commission de prévoir simplement que le rapport du conseil d'administration ou du directoire rende compte chaque année à l'assemblée générale de l'état de la participation des salariés au capital social, le détail de cette règle étant précisé par decret.

En fait, nous proposons, dans l'amendement que notre commission a adopté, une inversion du mécanisme. Plutôt que de faire un rapport chaque année sur l'état de l'actionnariat salarié et d'enclencher ensuite le mécanisme qui permettra de savoir si l'on doit modifier les statuts ou pas, la commission des lois a pensé qu'il valait mieux inverser le dispositif et faire d'abord statuer les entreprises sur le point de savoir si elles voulaient ou non associer les actionnaires salariés aux organes de gestion, et, si oui, entrer ensuite dans le dispositif mis en œuvre par le projet.

Sur l'article 5 – qui traite de l'obligation de convoquer, à l'initiative de l'employeur, une réunion préparatoire qui permettrait aux actionnaires de se regrouper et de désigner leurs mandataires –, le dispositif du projet comporte des inconvénients.

Le rapporteur a proposé à la commission, qui l'a suivi, une nouvelle rédaction prévoyant l'information préalable des salariés actionnaires lorsque l'assemblée générale extraordinaire s'apprête à modifier les statuts pour en prévoir la représentation spécifique et lorsque l'assemblée générale ordinaire doit procéder à cette désignation.

Une telle information, dont le détail devrait être fixé par voie réglementaire, a naturellement pour objet de permettre aux intéressés de s'organiser et de désigner leur candidat. Il n'est donc pas nécessaire de le mentionner dans le texte de loi.

Mes chers collègues, j'ai le sentiment que ces diverses considérations sont très techniques, peut-être un peu trop. Mais elles représentent – je le dis sans jeu de mots – la participation de la commission des lois à ce texte. J'espère que ce caractère technique n'a pas altéré votre intérêt pour le dispositif d'ensemble.

M. le rapporteur a qualifié de « pointilleux » les travaux de la commission des lois. Celle-ci, monsieur le rapporteur, n'est pas pointilleuse ; elle est rigoureuse. Elle a donc essayé de réécrire un certain nombre de dispositions dans un esprit – conforme à votre souhait et à celui du ministre – de simplification et de lisibilité.

Par pitié, mes chers collègues, évitons que nos textes de loi ne ressemblent à des usines à gaz – M. le président voudra bien me pardonner le côté simplificateur de cette expression. Evitons qu'ils ne se révèlent d'une lecture difficile pour qui ne se souviendra plus des intentions qui ont inspiré son élaboration ou qui n'aura pas sous les yeux les travaux du Parlement.

Le titre Ier ne représente certes pas l'essentiel du projet. Ce dernier comporte d'autres dispositions très intéressantes, qui procèdent de la nécessité d'associer les salariés à la gestion de leur entreprise, mais également de renforcer la participation et l'intéressement, thèmes qui nous sont chers. Je ne reviens pas sur l'historique puisque M. le rapporteur l'a fort bien fait.

Ces dispositions nous paraissent de nature à améliorer, y compris au sein de l'entreprise, les relations entre le capital et le travail, ce qui est au fond, le souci que nous avons tous, sur les différents bancs de cette assemblée. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. Mes chers collègues, à la demande de M. le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, nous allons interrompre nos travaux, pour permettre à celle-ci de se réunir.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

6

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 1007 relatif à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise :

M. Jacques Godfrain, rapporteur au nom de la commisssion des affaires culturelles, familiales et sociales (rapport n° 1083) ;

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (avis n° 1144) ;

M. Jean-Pierre Philibert, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (avis n° 1139).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures quarante-cinq.)

Le Directeur du service du compte rendu intégral de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT

Paris. – Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix. 103940231 – 000494