

Lg  
N° 8

28 novembre 1988

---

---

# SÉNAT

---

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1988-1989

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	Pages
Affaires culturelles .....	731
Affaires économiques et P.Lan .....	761
Affaires étrangères, défense et force armées .....	769
Affaires sociales .....	789
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation .....	807
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale .....	811

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 22 novembre 1988.-** Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a tout d'abord examiné le projet de budget pour 1989 de l'enseignement technique sur le rapport de M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis.

Le rapporteur pour avis a noté que le rétablissement d'un secrétariat d'Etat à l'enseignement technique rattaché à l'éducation nationale s'accompagne d'une nette reprise de la croissance des dotations budgétaires.

Les crédits de la section enseignement scolaire correspondant à l'application de la loi de programme de 1985 s'élèvent à plus de 30 milliards de francs, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une progression de 7,3%. La part des crédits de l'enseignement technique dans l'ensemble des dotations de l'enseignement du second degré augmente elle aussi : elle représentera l'an prochain 33% de ces dépenses. Compte tenu d'une hausse prévue des prix de 2,4%, la progression en volume des crédits "loi-programme" s'établit à 4,6%, soit un taux nettement supérieur au rythme moyen prévu par la loi.

Sur les 4.200 créations d'emploi d'enseignants dans l'enseignement scolaire prévues dans le projet de budget, 2.000 devraient être affectées à l'enseignement technique. Ce chiffre excède nettement les exigences de la loi de programme (1.150 emplois par an en moyenne). Par ailleurs, des crédits de 18 millions de francs destinés à la rémunération des professionnels intervenant dans

l'enseignement permettront d'améliorer le fonctionnement pédagogique des lycées professionnels.

Regrettant le défaut de clarté de la présentation des crédits, le rapporteur pour avis a souligné que le projet de budget présentait des aspects très positifs : l'effort pour la qualité des formations, l'accent mis sur l'accueil des élèves et l'innovation pédagogique, l'amélioration de la formation des enseignants, et enfin le très important développement des aides à l'insertion professionnelle des jeunes.

Développant ces différents points, il a notamment évoqué la poursuite de la rénovation et de la diversification des formations et l'important effort consenti pour améliorer l'équipement des établissements (709,3 millions de francs), les mesures qui permettront d'améliorer l'information des élèves et la "qualité de la vie" dans les établissements, de développer les formations et les séquences éducatives en entreprise. La rénovation des formations et l'accroissement des effectifs scolarisés imposent un important effort de formation initiale et continue des enseignants : pour y faire face, il est notamment prévu de relancer le plan pluri-annuel de formation continue des personnels de l'enseignement technique établi en 1985. Enfin, le rapporteur pour avis a insisté sur l'accroissement des dotations du dispositif d'insertion professionnelle des jeunes (197 millions de francs) : les formations complémentaires d'initiative locale, en particulier, bénéficient d'un supplément de financement de 60 millions de francs (+ 120%).

En conclusion de son exposé, M. Marcel Vidal a estimé que le projet de budget paraissait satisfaisant non seulement au vu de la progression des crédits, mais aussi en raison des orientations qu'il traduit, et qui procèdent de la volonté de faire de l'enseignement technique une "filière de réussite" ; il a donc proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement technique.

Un débat s'est alors instauré.

**M. Michel Miroudot** a demandé des précisions sur les projets d'ouverture de nouveaux départements d'I.U.T. à la rentrée de 1989.

**M. François Lesein** a jugé indispensable que les départements soient consultés sur l'emploi de crédits prévus pour la rénovation des ateliers technologiques et l'équipement audiovisuel des collèges.

**M. Pierre Laffitte** s'est félicité de l'effort consenti pour relancer l'équipement des établissements, mais a souligné que l'éducation nationale devrait mieux utiliser la bonne volonté des entreprises, qui savent l'importance de l'enseignement technique et qui seraient entièrement disposées à lui apporter un concours plus actif. Cette collaboration étroite entre pédagogues et acteurs économiques existe dans les grandes écoles, elle devrait se développer dans l'enseignement technologique et professionnel.

**M. le président Maurice Schumann**, appuyant l'opinion émise par M. Pierre Laffitte, a souhaité que la discussion du budget en séance publique permette de mettre en relief ce point capital pour l'avenir de l'enseignement technique.

**Mme Hélène Luc** a souligné qu'il existait encore dans l'enseignement technique et professionnel bien des filières obsolètes et ne conduisant à aucun débouché professionnel ; elle a estimé que les lycées professionnels devraient préparer aux nouvelles professions. Elle a également rappelé les difficultés rencontrées par de très nombreux élèves pour trouver une place en lycée professionnel et a douté que les ouvertures d'établissement prévues puissent suffire à accueillir tous les élèves. Elle a en conséquence indiqué que les commissaires communistes s'abstiendraient lors du vote sur les conclusions du rapporteur pour avis.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les propositions de son rapporteur pour avis, a donné un avis

**favorable à l'adoption des crédits pour 1989 de l'enseignement technique.**

**La commission a ensuite examiné, sur le rapport pour avis de M. François Lesein, le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1989.**

Le rapporteur pour avis a tout d'abord indiqué qu'après la majoration obtenue à l'Assemblée nationale, les crédits affectés dans le projet de loi de finances pour 1989 à la jeunesse et aux sports augmentent de 4,6 % par rapport à 1988. Les interventions publiques (Titre IV) progressent de 18,2 % avec un accroissement plus important pour les sports (+ 44,9 %) que pour la jeunesse (+ 7,3 %). Les dépenses en capital augmentent de 17,3 % pour les investissements exécutés par l'Etat, mais régressent de 25,5 % pour les subventions aux collectivités locales. D'autre part, les ressources du fonds national pour le développement de la vie associative augmentent de 5 % (21 millions de francs en 1989 contre 20 millions de francs en 1988). Enfin, les prévisions de recettes du fonds national pour le développement du sport (F.N.D.S.) sont en régression de 15,1 % (900 millions de francs en 1989 contre 1060 millions de francs en 1988).

**M. François Lesein a ensuite présenté les orientations majeures des actions du secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports pour 1989.**

La nouvelle réforme de l'aménagement des rythmes de vie des enfants des écoles maternelles et élémentaires (les contrats de ville) coexistera pendant l'année scolaire 1988-1989, avec les projets d'aménagement du temps scolaire (A.T.S) créés en 1984 et les contrats bleus. Une mesure nouvelle de 60,5 millions de francs est prévue dans le projet de budget pour ces expériences. Mais pendant deux années, le F.N.D.S. continuerait à subventionner ces expériences, à hauteur de 50 millions de francs. Le rapporteur pour avis a souhaité qu'une priorité soit donnée aux communes de moins de 5.000 habitants par une affectation de crédits supplémentaires et dérogeant

aux règles normales des contrats (part plus importante de l'aide de l'Etat).

**M. François Lesein** a ensuite précisé que le secrétaire d'Etat poursuivrait en 1989 la politique de conventionnement des associations définie par son prédécesseur et que les modalités de gestion des postes F.O.N.J.E.P. ne feraient l'objet que de modifications mineures (attribution pour 3 ans). En 1987, 150 postes F.O.N.J.E.P. seront créés. En revanche la participation financière de l'Etat par poste devrait rester fixée à 40.000 francs, soit environ 30 % du salaire moyen d'un animateur.

**M. François Lesein** a déploré la stagnation des subventions allouées à l'office franco-qubécois (12,2 millions de francs) et à l'office franco-allemand pour la jeunesse (60,4 millions de francs). Or, le Gouvernement allemand a manifesté son intention d'augmenter sa contribution de 1 million de deutsche Mark en 1989. La contribution française devrait être relevée de 4 millions de francs afin de permettre à la France de s'aligner sur celle de la République fédérale d'Allemagne et de rattraper l'écart dû à l'évolution du taux de change.

Le rapporteur pour avis a regretté que des déclarations récentes du secrétaire d'Etat sur la politique du sport de haut niveau aient pu jeter le trouble dans le mouvement sportif, en donnant le sentiment que l'on voulait tout à la fois renforcer le rôle de l'Etat au détriment de celui du Comité national olympique et sportif français et remettre en cause le dispositif mis en place progressivement par les ministères successifs.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'il n'était pas hostile à la conclusion des contrats d'objectifs avec les fédérations sportives sur une durée de deux olympiades (8 ans), dans la mesure où les engagements financiers de l'Etat seront bien respectés pendant toute la durée du contrat.

Enfin, **M. François Lesein** a signalé que les craintes exprimées l'an dernier par la commission à propos de la surévaluation des ressources du fonds national pour le développement du sport (F.N.D.S.) étaient malheureusement justifiées. Afin de régler le problème du retard, voire du gel, des subventions aux fédérations sportives et aux collectivités locales, un prélèvement supplémentaire de 1 % sur les enjeux du Loto (soit environ 120 millions de francs) affecté exclusivement au fonctionnement des associations et aux dépenses d'équipement des associations et des collectivités locales semble nécessaire.

En conclusion, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption de ce projet de budget sous réserve :

- de l'adoption d'un amendement instituant un prélèvement supplémentaire de 1% sur les enjeux du Loto en faveur du fonds national pour le développement du sport ;

- de l'engagement par le Gouvernement d'augmenter, par une mesure nouvelle ou par redéploiement de crédits, d'au moins 4 millions de francs la dotation réservée à l'office franco-allemand pour la jeunesse.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis au cours duquel :

- **M. Jules Faigt** a déclaré qu'il voterait les conclusions du rapporteur pour avis ainsi que l'amendement présenté et a souligné que, malgré des améliorations notables, le projet de budget de la jeunesse et des sports continuait à être insuffisant, surtout pour l'aide au sport de masse.

- **M. Michel Miroudot** a précisé qu'il était favorable aux propositions du rapporteur pour avis tout en regrettant la faiblesse des subventions allouées aux fédérations.



- **Mme Hélène Luc** a indiqué que le budget de la jeunesse et des sports devrait représenter 1% du budget total de l'Etat au lieu de 0,19% actuellement. Elle a jugé positive la mesure nouvelle de 60,5 millions de francs en faveur de l'aménagement des rythmes de vie de l'enfant, mais a insisté pour que cet aménagement ne remette pas en cause le rôle de l'école et ne défavorise pas certaines communes en raison du manque de moyens. Elle a ensuite déploré la diminution des subventions allouées aux collectivités locales pour les équipements sportifs qui crée un véritable transfert de charge.

En conclusion, **Mme Hélène Luc** a annoncé qu'elle s'abstiendrait sur le projet de budget de la jeunesse et des sports qui reste insuffisant, malgré certaines améliorations (postes F.O.N.J.E.P, rétablissement de la mise à disposition aux associations d'enseignants, crédits supplémentaires obtenus à l'Assemblée nationale).

- **M. Pierre Laffitte** s'est déclaré très favorable à l'adoption des conclusions du rapporteur pour avis et a indiqué que les collectivités territoriales ne pouvaient pas se désintéresser des problèmes d'équipement sportif.

Enfin, suivant les conclusions de son rapporteur pour avis et **sous les réserves émises par celui-ci**, la commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1989, les commissaires communistes s'abstenant.

Enfin, la commission a examiné certains amendements à la première partie de la loi de finances pour 1989 ; elle a ainsi adopté :

- l'amendement n° 246 (article additionnel après l'article 25), présenté par **M. François Lesein**, tendant à augmenter de 1% le prélèvement sur les enjeux du loto afin d'augmenter les ressources du fonds national pour le développement du sport ;

- les amendements n°s 218, 219, 220, 221 et 222 (articles additionnels après l'article 10), présentés par **M. Pierre Laffitte**, tendant à encourager le goût du risque

économique, à inciter au dépôt de brevets par les salariés, à développer la mobilisation de l'épargne en faveur de la création d'entreprises innovantes, à valoriser les recherches des petites entreprises, à prolonger la faculté ouverte en 1989 d'opter pour le système du crédit d'impôt en volume ou du crédit d'impôt en accroissement ;

- l'amendement n° 215 (article 6), présenté par M. Jacques Carat, tendant à réduire le taux de T.V.A. applicable au secteur de la vidéo pré-enregistrée et à organiser la participation de ce secteur au fonds de soutien à l'industrie cinématographique ;

- l'amendement n° 216 (article 18), présenté par le président Maurice Schumann, visant à exclure les immeubles classés ou inscrits du champ d'application de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

- l'amendement n° 217 (article additionnel après l'article 22), présenté par M. Michel Miroudot, tendant à étendre le bénéfice de l'exonération des droits de succession prévue par l'article 795 A du code général des impôts aux cas dans lesquels la propriété des immeubles visés est organisée sous forme de société civile immobilière.

**Mercredi 23 novembre 1988. - Présidence de M. Maurice Schumann, président.-** La commission a tout d'abord examiné, sur le rapport de M. Pierre Brantus, rapporteur pour avis, le projet de budget pour 1989 de l'enseignement supérieur.

Le rapporteur pour avis a indiqué que le projet de budget traduisait un effort significatif pour enrayer la tendance à la paupérisation de l'enseignement supérieur. Le montant total des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur s'élèvera en 1989, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, à 24,9 milliards de francs, contre 22,8 milliards en 1988, soit une progression de 9,1% par rapport à 1988. Le taux de progression du

budget à structure constante est toutefois légèrement inférieur : 8,4%.

Il convient en outre de tenir compte des crédits supplémentaires adoptés par l'Assemblée nationale : 80 millions de francs pour les bourses, 10 millions de francs pour les bibliothèques universitaires, 16,4 millions de francs pour la création de 500 postes de maîtres de conférences, grâce à un transfert de créations d'emplois de la section "enseignement scolaire".

Deux "points faibles" sont à relever dans l'évolution des différentes catégories de crédits : les aides à l'enseignement supérieur privé n'augmentent cette année que de 7 millions de francs ; l'augmentation des crédits de la recherche est inférieure à la progression de l'ensemble du budget.

Les créations d'emploi d'enseignants portent au total sur 1.000 postes, grâce aux 500 postes "ajoutés" à l'Assemblée nationale. 20 emplois sont en outre créés au titre du budget civil de la recherche-développement. On note aussi un coup d'arrêt aux suppressions d'emplois des personnels non-enseignants (I.T.A et A.T.O.S).

Au total, le budget apparaît donc satisfaisant : il faut cependant noter que la reprise de la croissance des effectifs étudiants (300.000 bacheliers cette année) relativise quelque peu l'effort consenti.

Le rapporteur pour avis a détaillé les mesures destinées à remettre à niveau l'effort de l'Etat dans un certain nombre de domaines - aide sociale, bibliothèques, patrimoine immobilier - qui lui sont apparues très positives. En revanche, il a regretté que le budget laisse en suspens un certain nombre de problèmes "de fond".

En ce qui concerne le recrutement des enseignants, les mesures prévues, d'une part, pour élargir le "vivier" des candidats à l'enseignement supérieur qui se recrutent parmi les titulaires de doctorat, et, d'autre part, pour

valoriser la condition des enseignants, ne paraissent pas à la hauteur des besoins.

La "sélection par l'échec" est une caractéristique de plus en plus préoccupante du système d'enseignement supérieur français : plus d'un étudiant sur trois ne passe pas le cap de la première année d'études supérieures. Le Gouvernement entend poursuivre la politique déjà mise en oeuvre pour remédier à cet état de fait : c'est-à-dire la "rénovation" des premiers cycles, qui permet d'améliorer l'orientation des étudiants et de leur offrir des formations courtes à vocation professionnelle.

Il serait question, aussi, de mettre en oeuvre d'autres moyens pour assurer une meilleure poursuite de la scolarité de l'enseignement secondaire à l'enseignement supérieur. Mais, pour l'instant, ces moyens ne sont pas précisés. Enfin, le rapporteur pour avis a évoqué le problème de la participation des collectivités territoriales au développement des capacités d'accueil de l'enseignement supérieur. Depuis quelques années, les régions, les villes et les départements ont largement contribué à la création de nouveaux départements d'I.U.T, puis à celle des D.E.U.G "délocalisés". Leur participation à des investissements qui sont normalement de la compétence de l'Etat est de plus en plus souvent sollicitée. Les régions, en particulier, ne refusent pas le principe de cette participation si elles en ont les moyens et s'il s'agit d'équipements qu'elles estiment nécessaires au développement régional. Mais elles n'entendent pas que cette contribution devienne obligatoire et souhaitent être consultées sur le choix des investissements prévus.

En conclusion de son exposé, **M. Pierre Brantus, rapporteur pour avis**, a regretté que le projet de budget n'apporte pas de solution aux problèmes de fond de l'enseignement supérieur. Néanmoins, il a souligné que le budget avait le mérite d'essayer de redresser une situation matérielle qui devient catastrophique et de faire face à des

besoins urgents. Il a donc proposé à la commission de donner un avis favorable à son adoption.

Un débat s'est alors instauré :

**Le président Maurice Schumann** a insisté sur la situation très dangereuse qui pourrait résulter de l'appel à la participation des collectivités territoriales aux investissements universitaires. Les régions doivent déjà fournir un effort considérable pour faire face aux obligations qui sont les leurs en matière de constructions scolaires. On voudrait à présent leur faire assumer de nouvelles responsabilités que la loi ne leur a pas données : c'est grave, car cela fait naître des espoirs qui ne pourront être satisfaits.

**M. Pierre Laffitte** a soulevé le problème de la participation des universités à l'effort de recherche, trop concentré dans les grands organismes de recherche. Il a souhaité également que la commission prenne parti pour le renforcement des liens entre organismes de recherche et universités, pour la mobilité des personnels de recherche et leur participation à l'enseignement, car les meilleurs chercheurs sont aussi souvent les meilleurs enseignants.

**M. Albert Vecten** est revenu sur la question de la participation aux équipements d'enseignement supérieur des collectivités territoriales qui sont de plus en plus sollicitées par les universités, les organismes de recherche, les bibliothèques. Or, elles ne pourront se substituer à l'Etat dans ce domaine et continuer en même temps à assumer de façon satisfaisante les compétences qui sont les leurs.

**Mme Danielle Bidard-Reydet** a également jugé tout à fait anormal le désengagement rampant de l'Etat, qui incite les universités à se tourner vers les collectivités territoriales qui n'ont pas les moyens de répondre à leur attente. Elle a d'autre part souligné l'insuffisance des recrutements d'enseignants qui ne permettra pas d'assurer un taux d'encadrement satisfaisant des étudiants, et celle des effectifs d'A.T.O.S, qui est très

préjudiciable au bon fonctionnement des universités. Elle a indiqué que les commissaires communistes s'abstiendraient lors du vote sur les conclusions du rapporteur pour avis.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la section enseignement supérieur du projet de budget pour 1989 de l'éducation nationale.

La commission a ensuite examiné les crédits de la culture inscrits au projet de loi de finances pour 1989, sur le rapport de M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis.

M. Michel Miroudot a rappelé en préambule, que la culture s'inscrivait au titre des priorités gouvernementales et bénéficiait d'une progression budgétaire de 12,5% par rapport à 1988. Il a remarqué que l'analyse de cette évolution faisait d'emblée apparaître la priorité affectée, au sein du budget de la culture, à la relance d'un programme ambitieux de grands travaux, puisque les autorisations de programme bénéficiaient d'une augmentation de 63,6%. Il a souhaité que cette politique d'édification d'institutions culturelles de référence soit entourée de précautions afin d'éviter qu'elle ne conduise à "phagocyter" dans un proche avenir l'ensemble des crédits de la culture. Il a en effet rappelé que la politique des grands travaux était coûteuse et qu'elle engageait l'avenir par l'importance des crédits de fonctionnement qu'il conviendra d'affecter à l'ensemble de ces institutions : les prévisions font état de 500 millions de francs pour le Grand Louvre et de 450 à 500 millions de francs pour les théâtres de l'Opéra national. La part réservée à ces "organismes phares" tendra de ce fait à devenir une donnée permanente de la politique culturelle française et apparaît, en raison de l'excessive centralisation de ces opérations, comme un facteur majeur du déséquilibre de l'effort culturel de l'Etat au détriment de la province. Il a exprimé la crainte que la relance d'un

ambitieux programme de grands travaux, et notamment le projet de construction d'une très grande bibliothèque, n'obère à l'avenir le nécessaire effort de développement culturel des régions.

Le rapporteur pour avis a précisé que cette politique devait, en tout état de cause, s'inscrire dans le cadre d'une réflexion approfondie sur les missions de ces institutions, sur leurs modalités de fonctionnement et sur leurs règles de financement. Il a déploré à cet égard les incertitudes qui pèsent encore sur les missions respectives de l'opéra de la Bastille, du palais Garnier et de la salle Favart, sur leur statut juridique, leur fonctionnement et leur financement; il a souhaité que M. Pierre Bergé, nommé président de ces théâtres, soit en mesure de lever rapidement l'ensemble des interrogations qui pèsent sur la définition d'une politique lyrique cohérente, afin de ne pas laisser s'installer, avant même son inauguration, le discrédit qui plane actuellement sur le futur opéra de la Bastille. Il a enfin exprimé le voeu que la construction de la grande bibliothèque annoncée par le Président de la République soit précédée d'une réflexion approfondie afin d'éviter de renouveler les erreurs passées.

Le rapporteur pour avis a ensuite souligné que la priorité accordée aux grands travaux n'affectait pas en 1989 la poursuite des actions prioritaires engagées par le précédent Gouvernement, qui correspondaient à un recentrage de la politique culturelle sur les missions régaliennes de l'Etat. Il a précisé que l'effort accompli en faveur de la promotion des enseignements artistiques et de la conservation du patrimoine monumental était poursuivi et même renforcé. Il s'est en particulier félicité de la réintégration des crédits affectés à la restauration des façades du Louvre au sein du budget de l'établissement public du Grand Louvre et de la très substantielle progression des crédits d'entretien du patrimoine (+ 42,39%). Il a souhaité à cet égard que des annulations de crédits en cours d'année ou l'insuffisante consommation qui atteint de manière endémique ces

crédits, ne viennent pas ruiner cet effort louable. Il a enfin rappelé que la commission avait adopté, dans sa séance du mardi 22 novembre, deux amendements tendant respectivement à exclure les immeubles classés et inscrits, ouverts au public, de l'assiette de calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune et à étendre le bénéfice des dispositions d'exonération des droits de succession prévues par la loi du 5 janvier 1988 aux propriétés organisées sous forme de société civile immobilière.

Pour terminer, **M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis**, a approuvé, dans les domaines dans lesquels elle se révèle possible, la substitution par l'Etat d'une logique d'incitation à la logique traditionnelle de subvention. Il a rappelé que l'objectif de la politique relative au développement du mécénat était d'encourager les particuliers et les entreprises à participer à l'effort culturel national, sans pour autant promouvoir un désengagement de l'Etat. Il a regretté à cet égard que les crédits affectés à la procédure de cofinancement des actions culturelles soient sensiblement diminués et a par ailleurs proposé à la commission d'adopter un amendement tendant à améliorer la procédure d'acceptation par l'Etat de l'offre de don d'une oeuvre d'art formulée par une entreprise, dans le cadre des dispositions de l'article 6 de la loi du 23 juillet 1987. Enfin, le rapporteur pour avis a indiqué que la diminution de la T.V.A. perçue sur certains biens culturels avait un effet incitatif très direct sur la consommation des ménages et que l'abaissement de la taxe d'enregistrement perçue sur les ventes aux enchères constituait une mesure qui allait dans le sens d'une harmonisation de la pression fiscale qui pèse sur les ventes publiques en France et à l'étranger.

Un débat s'est ensuite instauré, auquel ont pris part :

- **M. Roger Boileau**, qui s'est indigné du déséquilibre de l'effort culturel public qui conduit à transposer au secteur culturel l'opposition entre "Paris et le désert français" et s'est étonné de constater une évolution certaine chez l'actuel ministre de la culture qui réclamait,



alors qu'il dirigeait le Festival mondial du théâtre universitaire à Nancy, des subventions destinées à réduire l'écart de l'effort culturel public entre Paris et la province ;

- **M. Albert Vecten**, qui a fait siennes les observations du rapporteur pour avis et s'est élevé contre la sollicitation croissante dont les collectivités territoriales faisaient l'objet pour assurer le fonctionnement de l'ensemble des institutions culturelles et d'enseignement. Il a en outre souhaité que le contrôle relatif à l'affectation des subventions accordées aux associations soit renforcé ;

- **M. Pierre Brantus**, qui a abondé dans le sens de ses collègues et a insisté sur le déséquilibre permanent engendré par le coût de fonctionnement des grandes institutions culturelles ;

- **M. Jacques Bérard**, qui a indiqué que si les collectivités territoriales étaient sollicitées de manière croissante, tant pour le financement des établissements d'enseignement supérieur que pour celui des institutions culturelles, la pression était encore plus forte dans ce domaine d'action particulièrement diversifié. Il a souhaité que la commission tente d'obtenir un engagement moral du ministre sur le rééquilibrage de l'effort culturel en faveur de la province et a suggéré que l'on inscrive l'effort budgétaire culturel de l'Etat dans une loi de programmation pluriannuelle, afin de garantir aux régions un minimum de soutien de la part de ce dernier ;

- **M. Pierre Laffitte**, qui a indiqué qu'il convenait d'intégrer, dans la réflexion qui sera conduite pour arrêter la décision relative à la construction d'une nouvelle bibliothèque nationale, les techniques modernes de communication qui permettent la consultation à distance et l'interconnexion des différents points de consultation. Il serait dès lors techniquement possible et politiquement souhaitable de retenir la conception d'une "bibliothèque nationale éclatée" permettant la connexion de plusieurs

antennes décentralisées et spécialisées implantées dans des lieux universitaires de qualité ;

- **M. Jacques Bérard**, qui a repris la parole pour appuyer la proposition de M. Pierre Laffitte et a illustré cette dernière par la connexion établie entre le département du Vaucluse et l'école française de Rome pour l'exploitation du fonds d'archives de la papauté ; il a en outre indiqué que cette solution permettrait de remédier avantageusement à la sélection qui s'opère actuellement au-delà d'un certain niveau de technicité, parmi les étudiants de qualité, entre ceux qui ont les moyens d'aller poursuivre leur scolarité à Paris et les autres ; il a enfin souhaité l'informatisation de la bibliothèque du Sénat ;

- **M. Hubert Martin**, qui a souligné la qualité de certaines associations intervenant dans le domaine culturel et a cité l'exemple de l'association européenne des études compostellanes ;

- **M. Jacques Habert**, qui a souhaité obtenir des précisions sur l'achèvement et le financement de l'opéra de la Bastille ;

- **M. Maurice Schumann, président**, qui a accueilli très favorablement l'effort substantiel accompli en faveur du patrimoine monumental, a indiqué qu'il convenait de lier la réflexion relative à l'implantation de la nouvelle bibliothèque à la conception de cette institution. Il a ajouté que les polémiques récentes développées dans la presse sur les problèmes de direction de l'opéra ne faisaient que contribuer à renforcer les incertitudes qui pèsent sur l'avenir de cette institution.

L'amendement proposé par le rapporteur pour avis, tendant à améliorer les modalités d'acquisition des oeuvres d'art que les entreprises s'engagent à remettre à l'Etat, prévues à l'article 6 de la loi du 23 juillet 1987, a été adopté.

Sur la proposition du rapporteur pour avis, la commission a décidé de donner un avis favorable au

**budget de la culture pour 1989**, à la réserve expresse que la politique ambitieuse de grands travaux soit entourée des précautions nécessaires pour qu'elle ne grève pas à l'avenir la mise en oeuvre de toute politique culturelle.

La commission a enfin examiné les **crédits de la recherche scientifique et technique inscrits au projet de loi de finances pour 1989, sur le rapport de M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis.**

M. Pierre Laffitte a tout d'abord rappelé que la recherche figurait également parmi les priorités gouvernementales et que le budget civil de recherche et développement technologique (B.C.R.D.T.) bénéficiait à ce titre d'une progression de 7,6%, soit de près de 3 milliards de francs. Il a indiqué que le budget propre du ministère de la recherche augmentait de 8,2% et s'établissait en 1989 à 23.184 millions de francs. Le rapporteur pour avis a souligné que l'analyse de la progression du B.C.R.D.T. faisait apparaître deux "super- priorités" : l'emploi scientifique dans les établissements publics de recherche et l'espace, qui bénéficiaient chacune de mesures nouvelles de l'ordre de 1 milliard de francs.

En ce qui concerne la politique de l'emploi, M. Pierre Laffitte a accueilli favorablement la création nette de 321 postes d'ingénieurs, techniciens et administratifs (I.T.A.), indispensables au bon fonctionnement des laboratoires de recherche, ainsi que la revalorisation de l'enveloppe budgétaire affectée à l'accueil des chercheurs étrangers, qui devrait permettre l'accueil, en année pleine, de 200 chercheurs de haut niveau. En revanche, il s'est interrogé sur la validité de la stratégie qui a conduit à donner une priorité absolue à la création nette de postes de chercheurs (597 postes), affectés essentiellement aux organismes publics de recherche. Il a indiqué que ce moyen ne lui paraissait pas le plus adéquat pour atteindre l'objectif recherché par le Gouvernement, à savoir le rééquilibrage de la structure vieillissante de la pyramide des âges dans ces établissements, et qu'il lui semblait que

la seule réponse adaptée à ce problème consistait en un accroissement substantiel de la mobilité des personnels scientifiques.

Pour ce qui est relatif à la politique spatiale, le rapporteur pour avis a regretté que la capacité d'entraînement des crédits affectés à la recherche spatiale reste insuffisamment exploitée.

Il a indiqué enfin que la progression budgétaire non affectée à l'emploi ou à l'espace permettait au mieux le maintien des moyens de fonctionnement en francs constants.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis**, a ensuite souhaité qu'une prise de conscience intervienne en faveur du soutien accordé à la recherche industrielle en France. Il a indiqué que la recherche industrielle souffrait dans notre pays d'un retard endémique et qu'il convenait de reconnaître que son développement devait s'inscrire comme priorité stratégique de toute politique de recherche. Il a précisé qu'il convenait de créer un environnement favorable qui permette aux entreprises françaises de valoriser les fruits de la recherche; il est, selon lui, nécessaire de "démocratiser la modernité" en favorisant la diffusion d'une véritable culture scientifique et technique et de créer un observatoire des sciences, des techniques et de l'innovation susceptible de collecter, d'agréger et de redistribuer l'ensemble des informations nationales et internationales relatives à la science et au développement.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs souligné qu'il convenait de désenclaver la recherche française pour améliorer la liaison entre le capital compétence et le capital financier, et d'imaginer simultanément des mécanismes de financement adaptés aux besoins spécifiques de la création d'une entreprise innovante.

**M. Pierre Laffitte** a enfin rappelé que la commission avait adopté, au cours de sa séance du 22 novembre 1988, et sur sa proposition, cinq amendements tendant à

favoriser le développement de la recherche industrielle. Il a donc conclu en proposant à la commission de formuler un avis favorable aux crédits inscrits au budget de la recherche pour 1989.

**M. Maurice Schumann, président**, est ensuite intervenu pour souligner l'enjeu du développement de la recherche industrielle et indiquer qu'il avait déjà tenté, alors qu'il était ministre de la recherche, de réorienter l'effort public en faveur de la recherche industrielle par la création de l'agence nationale de valorisation de la recherche et par la mise en place de la procédure des contrats de recherche et développement.

**M. Jacques Habert** a interrogé le rapporteur pour avis, sur le déficit de la Cité des sciences et de l'industrie de la Villette.

**Mme Danielle Bidard-Reydet** a souligné l'insuffisance dramatique de la culture scientifique de masse en France et a par ailleurs exprimé la crainte que la politique de mobilité des personnels de recherche entre les grands organismes publics et la recherche universitaire ne nuise à la qualité de l'enseignement supérieur par le détachement auprès de ces établissements de chercheurs de "seconde zone".

**M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis**, a répondu à M. Jacques Habert, que l'opération de la Villette lui paraissait avoir résulté d'un choix contestable puisqu'elle conduisait à absorber une grande partie des crédits affectés à la diffusion de la culture scientifique, au détriment du soutien des initiatives locales ; qu'il convenait néanmoins d'attendre avant de porter un jugement définitif sur le fonctionnement de cette institution que M. Christian Marbach s'employait à rationaliser.

**La commission a enfin donné un avis favorable aux crédits de la recherche inscrits au projet de loi de finances pour 1989.**

**Jeudi 24 novembre 1988. - Présidence de M. Maurice Schumann, président.** - La commission a tout d'abord examiné, sur le rapport de M. Paul Séramy, rapporteur pour avis, le projet de budget pour 1989 de l'éducation nationale (section enseignement scolaire).

Le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits de la section scolaire du budget de l'éducation nationale s'élèveront en 1989 à 183,9 milliards de francs (dépenses ordinaires plus crédits de paiement), en progression de 5% en francs courants par rapport à 1988 (175 milliards de francs) soit 8,9 milliards de francs de dépenses supplémentaires. Ces chiffres, qui sont ceux du projet de budget, ont subi, à l'Assemblée nationale, quelques retouches, dont les principales portent sur l'inscription de 170 millions de francs de crédits supplémentaires pour les bourses, et sur le transfert à l'enseignement supérieur de 500 postes, et des crédits correspondants.

Les créations de postes -11.800 créations qui seront ramenées à 11.300- ne font pas tomber le record de 1982 (15.250 créations nettes) et comportent une forte proportion de prérecrutements dont l'effet sur le terrain sera différé, mais traduisent un effort sur deux fronts :

- les créations de postes dans les lycées : 4.200 enseignants et 1.000 contrats nouveaux dans le privé, 431 emplois de direction, de documentation et d'orientation ;

- les créations d'emploi d'A.T.O.S. : 300 postes qui s'ajoutent à la consolidation des 300 postes créés à la rentrée 1988 ;

En revanche, le rapporteur pour avis a regretté que les seules créations de postes d'instituteurs soient prévues pour des mises à disposition alors qu'on attend

35.000 élèves de plus dans les maternelles, et s'est interrogé sur le réalisme des prévisions de recrutements.

Il a noté que, tout prioritaire qu'il était, le budget de l'éducation avait déjà nécessité quelques rallonges, et qu'il serait question de recruter 1.800 enseignants supplémentaires en surnombre : il faut donc espérer que les prévisions d'effectifs à la rentrée prochaine (+ 55.000 élèves) n'ont pas été une fois de plus sous-évaluées.

Analysant les principaux aspects du projet de budget, **M. Paul Séramy** a jugé qu'il réservait un traitement équitable à l'enseignement privé, les aides progressant de 6,3%. Il a, en revanche, relevé plusieurs sujets d'inquiétude. En premier lieu, l'absence dans le budget de toute mesure crédible de revalorisation de la condition enseignante est sans doute la plus grave de ses insuffisances. Le budget pour 1989 ne prévoit en effet à ce titre que l'habituel assortiment de mesures catégorielles et l'inscription, à tous les sens du terme symbolique, d'une provision de 300 millions de francs au "chapitre réservoir" du budget.

Cette grave lacune laisse présager de nouveaux déficits des recrutements, alors qu'il faut commencer dès 1989 de prévoir l'accélération des départs en retraite : 22.600 postes seront mis aux concours du second degré (+ 40%) et il faudra recruter 1.500 élèves-instituteurs de plus. Face à ces besoins, on a bien prévu des adjuvants, inspirés d'ailleurs du plan Monory : les bourses de prérecrutement -mais on ne connaît pas le détail du dispositif- et le recrutement de 500 maîtres-surveillants d'internat, mais cette mesure paraît bien symbolique.

Les orientations pédagogiques paraissent aussi un peu floues. Le rapporteur pour avis a dans ce domaine insisté sur deux points :

- l'effort pour développer l'enseignement des langues, qui paraît à l'examen très décevant car on ne sait pas, en particulier, comment se dérouleront les expériences

prévues dans le primaire, ni quelle part des crédits prévus ira à l'enseignement secondaire, où beaucoup reste à faire ;

- les enseignements artistiques, pour lesquels les crédits prévus ne sont pas à la hauteur de l'effort de rattrapage amorcé l'an dernier.

Enfin, malgré la rallonge votée à l'Assemblée nationale pour les bourses, les crédits d'aides aux familles paraissent insuffisants au regard de l'ambition d'allonger la durée de la formation scolaire.

En conclusion de son exposé, le rapporteur pour avis a fait part à la commission de sa perplexité devant un budget qui, en termes de crédits, n'apparaît pas mauvais, mais qui n'est en aucun cas la traduction du projet cohérent dont a besoin le système éducatif, et qui devrait s'inscrire dans une programmation pluriannuelle. Il a en conséquence proposé que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat, en attendant que la politique gouvernementale de l'éducation soit plus nettement définie.

Un débat s'est alors instauré.

**M. Pierre Laffitte**, exprimant son accord avec les vues exprimées par le rapporteur pour avis, a comme lui regretté que le budget ne soit pas la traduction d'une vision d'ensemble. Il a d'autre part insisté sur les liens à établir entre l'éducation nationale et l'économie, qui ne demande pas mieux que d'apporter son concours à la politique de formation, et il a évoqué le succès des séquences éducatives en entreprise.

**M. Albert Vecten** a souligné l'importance de l'enseignement primaire pour la réussite future des élèves. Revenant sur le problème du manque de candidats aux concours d'élèves-instituteurs, il a remarqué que les candidats étaient souvent nettement plus âgés qu'autrefois et que le problème du renouvellement des



instituteurs recrutés aujourd'hui se poserait donc relativement rapidement.

**Mme Hélène Luc** a estimé insuffisant le relèvement des crédits : il faudrait 2.000 postes de plus que le nombre prévu, simplement pour éviter la dégradation de la situation actuelle dans le second degré, et 4.000 pour escompter une amélioration. Elle a d'autre part jugé peu efficaces les mesures prévues pour le prérecrutement - un retour au système des I.P.E.S. serait préférable si l'on veut attirer des candidats réellement motivés - et s'est élevée contre le "redéploiement" des enseignants des collèges vers les lycées. Elle a également protesté contre la réduction prévue des horaires d'enseignement du français et des mathématiques, qui sont des enseignements fondamentaux pour la réussite scolaire. Elle a jugé que ce n'était pas l'inscription d'une provision de 300 millions de francs qui ferait croire aux enseignants qu'on voulait revaloriser leur situation. Elle a enfin regretté que les départements n'aient pas reçu, comme les régions, une contribution supplémentaire de l'Etat à leurs dépenses de constructions scolaires : de très nombreux collèges sont en effet à reconstruire et la charge incombant aux départements a été très nettement sous-évaluée. Elle a indiqué que les commissaires communistes s'abstiendraient lors du vote sur les conclusions du rapporteur pour avis.

S'associant aux regrets exprimés par **Mme Hélène Luc** sur la réduction des horaires de français, **M. Marc Lauriol** s'est dit préoccupé par le projet d'enseignement des langues vivantes dans l'enseignement du premier degré qui, selon lui, d'une part, renforcera la primauté de l'anglais et, d'autre part, compromettra la bonne acquisition des mécanismes et des structures de la langue française.

**M. Jean Dumont**, intervenant dans le même sens, s'est demandé si le projet d'étendre l'enseignement des langues à l'école primaire n'avait pas un caractère publicitaire, et a estimé qu'il serait bien préférable de

mettre l'accent, à ce stade, sur l'acquisition d'une bonne pratique du français.

**M. Jacques Habert** a jugé pour sa part intéressante l'idée de favoriser l'apprentissage des langues à l'école, à condition toutefois que les autres pays de la Communauté fassent le même effort, et que l'on fasse une place équitable à toutes les langues européennes. Surtout, il faut prendre garde à la pédagogie : on n'apprend pas à lire et à écrire dans deux langues à la fois et l'apprentissage précoce d'une langue étrangère doit se limiter à l'expression orale.

**Le président Maurice Schumann** a estimé que la nécessité d'un projet cohérent pour l'éducation était largement ressentie et que le rapporteur pour avis avait tout à fait raison d'insister sur cet aspect. Il s'est d'autre part inquiété de l'application réelle de la loi sur les enseignements artistiques.

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Paul Séramy, rapporteur pour avis**, a notamment insisté sur l'importance de l'enseignement du français : si on n'apprend pas le maniement du français aux élèves, on ne peut rien leur apprendre d'autre. Il a dit partager les vues de M. Jacques Habert sur l'apprentissage précoce des langues vivantes et a relevé, en réponse à M. Pierre Laffitte, que la collaboration entre l'éducation nationale et les entreprises progressait très nettement sur le terrain. Il est convenu, avec M. Albert Vecten, de l'importance primordiale de la scolarité préélémentaire et élémentaire, et, avec Mme Hélène Luc, qu'un système inspiré des I.P.E.S., offrant aux étudiants des bourses d'un montant suffisant et une bonne formation pédagogique, pourrait en effet contribuer à la solution des problèmes de recrutement.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant la proposition de son rapporteur pour avis, a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption ou le rejet des crédits, pour 1989, de la section

## **enseignement scolaire du budget de l'éducation nationale.**

**La commission a ensuite examiné les crédits de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, inscrits au projet de loi de finances pour 1989, sur le rapport de M. Jean Delaneau, rapporteur pour avis.**

Le rapporteur pour avis a rappelé, en préambule, que les crédits des relations culturelles extérieures progressaient de 5,73% en francs courants, et de 3,15% en volume, à structures budgétaires constantes et hors effet de change.

Après avoir décrit l'affectation des principales mesures nouvelles dont bénéficiait la direction générale, il a souhaité que l'effort de rationalisation de la gestion de ce département soit poursuivi dans deux directions : la recherche d'une meilleure coordination entre le réseau des centres et instituts culturels, relevant directement du ministère, et celui des alliances françaises, associations de droit local affiliées à l'Alliance française de Paris ; le rattachement à la direction générale du Fonds du livre, destiné à promouvoir l'exportation des ouvrages français à l'étranger, actuellement placé auprès du ministère de la culture.

**M. Jean Delaneau a ensuite souligné que les établissements scolaires français à l'étranger et la politique audiovisuelle extérieure de la France constituaient les vecteurs privilégiés de notre présence linguistique et culturelle dans le monde.**

Concernant les établissements scolaires, le rapporteur pour avis a rappelé que la France bénéficiait à l'étranger d'un réseau d'une exceptionnelle densité et que la qualité de l'enseignement dispensé exerçait un fort pouvoir attractif sur les élèves étrangers, qui représentent 67% des effectifs scolarisés. Il a souhaité en conséquence que le pouvoir d'attraction des études françaises soit prolongé au-delà du baccalauréat par la mise en place progressive

de filières d'enseignement francophone, par le perfectionnement auprès des élèves étrangers de l'information relative au système de formation supérieure en France et par une orientation renforcée de la politique d'attribution de bourses vers des "bourses d'excellence". Cette évolution permettrait en effet de garantir à l'avenir une rentabilité accrue des investissements et des moyens accordés au réseau d'établissements de la direction du français.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs indiqué qu'il convenait d'engager une réflexion plus générale, afin d'améliorer la politique d'insertion des établissements français à l'étranger dans les différents contextes locaux. Il a précisé qu'une mission sur le rôle spécifique des établissements français implantés en Europe venait d'être confiée à Mme Catherine Lalumière. Dans le reste du monde, il a souhaité une évolution des programmes dans le sens d'une plus grande ouverture sur la langue et la culture du pays d'accueil, afin de prévenir d'éventuelles réactions de rejet de nos établissements, à l'image de celle - fort regrettable - qui est apparue en Algérie et qui a conduit à la restitution du lycée Descartes et à l'interdiction de scolariser des enfants algériens ou bi-nationaux.

**M. Jean Delaneau, rapporteur pour avis,** a ensuite abordé la réforme tendant à améliorer la situation pécuniaire des enseignants recrutés localement. Il a souhaité qu'une ferme vigilance accompagne la mise en oeuvre de cette réforme afin qu'elle ne nuise pas à la qualité de l'enseignement : la suppression d'emplois au barème ne devrait intervenir que lorsqu'il est possible de recourir à un recrutement local de qualité. Il a en outre déploré que le ministère du budget opère un prélèvement de 25% des sommes économisées par la suppression de postes de détachés au barème. Il a enfin souhaité une amélioration des conditions de réintégration, dans le dispositif de l'éducation nationale, des enseignants détachés à l'étranger.

Concernant la politique audiovisuelle extérieure, le rapporteur pour avis a indiqué que le développement de la télévision française dans le monde ne devait pas pour autant faire oublier que la diffusion radiophonique resterait encore pour longtemps le meilleur moyen d'affirmer la présence française dans le monde. Il s'est félicité des résultats très favorables du premier plan de développement de Radio France Internationale (1982-1987), qui a conduit cet organisme à passer, dans le classement des radios internationales, du 28ème au 8ème rang. Il a néanmoins ajouté que des efforts considérables restaient à accomplir pour atteindre, dans un contexte de concurrence exacerbée, l'objectif d'un service mondial de qualité. Il a souhaité en ce sens qu'un second plan de développement de Radio France Internationale soit arrêté sans plus tarder et s'est félicité de l'adoption, en deuxième délibération à l'Assemblée nationale, d'un amendement gouvernemental tendant à transférer les 30 millions de francs d'investissements inscrits pour R.F.I. au projet de loi de finances, en fonctionnement : cette mesure constitue l'amorce d'une rebudgétisation nécessaire.

Enfin, le rapporteur pour avis a fait part à la commission de son inquiétude, motivée par la reconduction des crédits affectés à T.V.5 dans le projet de budget pour 1989. Il a précisé que T.V.5 avait accompli en 1988 un effort substantiel pour améliorer la qualité du produit culturel offert, afin de remédier aux critiques formulées dans le rapport Péricard, pour augmenter de 30% sa grille de programmation et pour lancer avec succès cette chaîne sur le Canada et l'Amérique du Nord en septembre dernier, et qu'elle n'avait pas bénéficié pour ce faire d'un soutien budgétaire accru. **M. Jean Delaneau, rapporteur pour avis**, a exprimé la crainte que T.V.5 ne soit, dans ces conditions, contrainte d'interrompre sa programmation en septembre 1989. Il a souhaité qu'il soit pourvu aux 27 millions de francs nécessaires à son fonctionnement par la loi de finances rectificative pour

1988 ou par le redéploiement au sein du budget de la direction générale.

Sous réserve de ces observations, le rapporteur pour avis a conclu en invitant la commission à formuler un avis favorable aux crédits des relations culturelles extérieures, inscrits au projet de loi de finances pour 1989.

Un débat est ensuite intervenu, auquel ont pris part :

- **M. Jacques Habert**, qui a regretté l'absence d'unité de rattachement des établissements d'enseignement supérieur auprès d'un ministère, a indiqué qu'il convenait de circonscrire la mise en place des filières d'enseignement francophone aux pays de tradition francophone, a déploré l'absence de représentation du Conseil supérieur des français de l'étranger au Conseil de l'enseignement français à l'étranger, ainsi que le prélèvement de 25% opéré par le ministère du budget dans le cadre de la réforme des détachés budgétaires. Il a en outre souligné le caractère délicat de la réforme relative aux alliances françaises et aux centres culturels et a souhaité que l'on opère une distinction entre la fonction d'enseignement du français, qui peut être confiée à des associations privées de droit local, et la mission fondamentale de représentation de la culture française à l'étranger, qui doit incomber aux centres dépendant du ministère des affaires étrangères ;

- **M. Pierre Laffitte**, qui a attiré l'attention sur l'absence d'instrument juridique français qui permettrait, à l'instar de la législation belge sur les associations, la création d'associations internationales et a craint que cette carence ne favorise la délocalisation de ces associations ; il a en outre insisté sur la nécessité de créer une banque de données destinée à faciliter l'accès aux multiples informations relatives aux pays étrangers disponibles au ministère des affaires étrangères ;

- **M. Maurice Schumann, président**, qui a souligné que le prélèvement de 25% opéré par le ministère du budget dans la mise en oeuvre de la réforme intéressant

les enseignants à l'étranger constituait un procédé classique mais non moins répréhensible, qui a très vivement regretté la restitution du lycée Descartes d'Alger aux autorités locales, en indiquant que l'implantation du nouveau lycée français dans la périphérie décourageait de nombreux diplomates étrangers d'y scolariser leurs enfants, et a appuyé la requête du rapporteur pour avis relative au budget de fonctionnement de T.V.5.

La commission a ensuite donné, sur proposition du rapporteur pour avis, un avis favorable à l'adoption des crédits des relations culturelles extérieures inscrits au projet de loi de finances pour 1989.

La commission a enfin examiné les crédits de la francophonie inscrits au projet de loi de finances pour 1989, sur le rapport de M. Jacques Habert, rapporteur pour avis.

M. Jacques Habert a introduit son exposé en rappelant que la notion de francophonie définissait une collectivité de peuples qui ont en commun l'usage de la langue française, mais qu'elle représentait également une philosophie et une culture. Il a indiqué que la communauté francophone réunissait entre 120 et 180 millions d'êtres humains répartis sur tous les continents. Le rapporteur pour avis a ensuite dressé un tableau des organismes publics et privés qui oeuvrent, en France, en faveur de la francophonie, puis a abordé l'examen des crédits affectés à cette action dans le projet de loi de finances. Il s'est réjoui des 3 millions de francs supplémentaires affectés à la francophonie par l'Assemblée nationale, qui portent les crédits d'interventions propres du ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé de la francophonie, à 13 millions de francs. Il a néanmoins souligné que ces crédits d'interventions propres ne représentaient qu'une très faible part de l'effort budgétaire de l'Etat français en faveur de l'action francophone. Il a indiqué que ce dernier, retracé dans

l'état récapitulatif annexé à la loi de finances depuis 1987, grâce à l'heureuse initiative du président Maurice Schumann, s'élève à 5.202 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement pour l'année 1989.

Le rapporteur pour avis a précisé que la faiblesse des crédits alloués directement au ministère de M. Alain Decaux illustre la mission de coordination des interventions en faveur de la francophonie confiée au ministre délégué. Il a conclu en invitant la commission à formuler un avis favorable aux crédits de la francophonie inscrits au projet de loi de finances pour 1989.

**M. Marc Lauriol** est ensuite intervenu pour rappeler la genèse de la loi du 31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française, dont il avait été rapporteur à l'Assemblée nationale ; il a précisé que le champ d'application de cette loi restait circonscrit au secteur commercial, et a souhaité qu'un nouveau texte législatif en élargisse l'application au secteur culturel ; il a en outre souligné que l'appréciation de la vitalité de la francophonie dans le monde devait être relativisée par la croissance de la population mondiale.

**M. Maurice Schumann, président**, s'est félicité du rattachement du ministre délégué chargé de la francophonie auprès du ministère des affaires étrangères : il a estimé que cette évolution des structures ministérielles constituait une condition déterminante d'efficacité.

**La commission a ensuite donné, sur proposition du rapporteur pour avis, un avis favorable aux crédits de la francophonie inscrits au projet de loi de finances pour 1989.**



## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 23 novembre 1988 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.**- La commission a procédé à l'examen du rapport pour avis présenté par M. Michel Sordel sur le budget de l'agriculture pour 1989.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord décrit la situation de l'agriculture et l'évolution du revenu des agriculteurs au cours de l'année écoulée. Il a relevé qu'en 1988, en raison de la sécheresse qui a frappé le Sud-Ouest et de la mise en place des mécanismes stabilisateurs au niveau communautaire, le revenu des agriculteurs devrait évoluer plus défavorablement qu'en 1987. Il a d'autre part indiqué que le mouvement à la baisse du prix de la terre agricole se poursuivait : au cours des huit dernières années, le prix moyen à l'hectare a ainsi été divisé par deux.

M. Michel Sordel a ensuite détaillé les grandes lignes du budget pour 1989 (36 milliards de francs) dont il a noté l'augmentation modeste (+ 3,5 %) par rapport à 1988. Il a, en particulier, souligné la diminution des dépenses de bonification d'intérêt (3,227 milliards de francs).

Puis le rapporteur pour avis a passé en revue les différentes actions qui ont une incidence sur le revenu des agriculteurs. Il a noté que les transferts publics nets au profit de l'agriculture diminuaient en francs constants par exploitation, sous l'effet de la contraction des aides directes (transferts sociaux et subventions). En revanche, les aides indirectes augmentent sensiblement (51 milliards de francs en 1989 contre 48,1 milliards de francs en 1988) sous l'effet essentiellement de la forte croissance des "retours" du Fonds européen d'orientation

et de garantie agricole (F.E.O.G.A.). Ceux-ci atteignent un montant de 43 milliards de francs en 1989 contre 39,3 milliards de francs en 1988. Le rapporteur pour avis a regretté la diminution trop importante des subventions aux offices d'intervention par produits.

Concernant l'ensemble des aides de l'Etat bénéficiant à l'agriculture, qui augmentent de 4,5 %, le rapporteur pour avis a souligné que les dépenses du budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) et du F.E.O.G.A. représentaient 70 % de l'ensemble des dépenses en faveur de ce secteur. Il a par ailleurs regretté la diminution en valeur relative des dépenses d'investissement qui ne représentent plus que 5 % du total de ces dépenses en 1989 contre 16 % il y a dix ans. L'insuffisance des crédits alloués à l'aménagement du territoire, en diminution de 12 % par rapport à 1988, a été soulignée par le rapporteur pour avis.

Après avoir rappelé que les versements au budget communautaire devaient atteindre 45 milliards de francs en 1989, contre 41,3 milliards de francs en 1988, **M. Michel Sordel** a procédé à l'analyse des conséquences de la politique agricole commune sur l'agriculture française.

Dans le secteur laitier, il a relevé que le recouvrement des pénalités contribuait à réduire le revenu des producteurs et que la sévérité des quotas aboutissait, dans certains cas, à rendre difficile l'approvisionnement des laiteries.

Dans les secteurs des céréales et des oléagineux, il a indiqué que la mise en place des mécanismes de quantité maximum garantie (Q.M.G.) se traduisait par des réductions du prix unitaire à la production, de l'ordre de 15 à 18 % pour le tournesol et d'au moins 3 % pour les céréales.

**M. Michel Sordel** s'est à cet égard interrogé sur l'opportunité de ces mécanismes alors que les stocks mondiaux ont été, en dix-huit mois, réduits de moitié au

point de ne représenter aujourd'hui qu'à peine deux mois de la consommation mondiale.

En conclusion, le rapporteur pour avis a fait le point sur différents dossiers en suspens, comme la taxation des matières grasses, l'utilisation des céréales dans l'alimentation du bétail, l'aide à l'utilisation à des fins non alimentaires des différents produits agricoles et a, enfin, proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption du budget de l'agriculture pour 1989.

Une discussion générale s'est ensuite engagée, dans laquelle sont intervenus, **MM. Jean François-Poncet, président, Marcel Daunay, Pierre Lacour, Louis Minetti, Alain Pluchet, Philippe François, Henri de Raincourt, Jean Huchon, Jean Faure, Désiré Debavelaere et Jean Arthuis.**

**M. Michel Sordel** a répondu aux intervenants que la plupart des nombreuses précisions demandées étaient fournies dans le rapport écrit. Il a détaillé les mécanismes mis en place pour le "gel" des terres. Comme les intervenants, il s'est inquiété du montant notoirement insuffisant des crédits consacrés à l'aménagement rural et des conséquences souvent dangereuses pour l'agriculture française de certaines mesures communautaires. Il a, en particulier, relevé les problèmes posés, d'une part, par l'utilisation des anabolisants par certains partenaires de la Communauté et, d'autre part, par les mécanismes de pénalités laitières.

Après les explications de vote de **M. Robert Laucournet**, au nom du groupe socialiste, la commission, à la majorité des membres présents, a ensuite adopté les conclusions de son rapporteur pour avis tendant à s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption du budget de l'agriculture pour 1989.

Puis la commission a examiné le rapport pour avis de **M. Maurice Arreckx** sur le budget de l'aménagement rural pour 1989.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord décrit l'évolution des zones rurales dans un passé récent, marquée par la diminution rapide du nombre des exploitations agricoles consécutive aux réformes de la politique agricole commune, par la dépopulation et le risque de désertification de régions naturelles entières. S'il a estimé que l'aménagement rural ne saurait se réduire à la mise en oeuvre de moyens financiers, le rapporteur pour avis a néanmoins vivement regretté la diminution des crédits des fonds spécialisés proposée par le projet de loi de finances. Il a, en outre, regretté la multiplication des fonds d'intervention qui trop souvent ne sont créés que pour cacher l'absence d'une politique globale de l'aménagement rural. Il a ainsi proposé que soit créé un ministère à part entière de l'aménagement rural, celui-ci ne devant plus être conçu comme un simple "sous-produit" de la politique agricole. Il a dressé un bilan des mesures prises au plan communautaire tant en ce qui concerne la réorganisation des fonds structurels que la définition d'une politique globale en faveur du monde rural. Après avoir souhaité que les futurs contrats de plan Etat-région fassent de l'aménagement rural l'une de leurs priorités, il a néanmoins rappelé le rôle irremplaçable du cadre départemental, notamment pour ce qui concerne la recherche d'un équilibre entre les "mégapoles" et leur arrière-pays.

Le rapporteur pour avis a, enfin, procédé à une analyse détaillée des politiques mises en oeuvre pour lutter contre les incendies de forêt, dont le succès a été manifeste en 1988, grâce en particulier aux efforts consentis par les communes concernées et par les départements.

Un débat a suivi la présentation du rapport pour avis de M. Maurice Arreckx auquel ont pris part MM. Pierre Lacour, Louis Moinard, Paul Malassagne, Désiré Debavelaere, Jean François-Poncet, président, Robert Laucournet et Marcel Daunay. Le président Jean François-Poncet a regretté l'absence d'une

réflexion en profondeur et d'une politique ambitieuse en faveur de l'aménagement rural. Il a rappelé que, si la France avait été, il y a trente ans, le premier pays à mettre en oeuvre une politique volontariste d'aménagement du territoire, elle était maintenant distancée par plusieurs pays membres de la C.E.E., mieux à même d'attirer sur leur territoire les implantations industrielles des grands groupes mondiaux. Il a, enfin, indiqué que la décentralisation s'était traduite par un recul de la politique globale de l'aménagement rural en raison de l'insuffisance notoire des transferts financiers des départements les mieux dotés vers les départements les plus défavorisés.

La commission a ensuite suivi les conclusions de son rapporteur pour avis et décidé de proposer au Sénat le **rejet des crédits inscrits au titre de l'aménagement rural pour 1989**. **M. Robert Laucournet** a souhaité que mention soit faite de l'opposition du groupe socialiste à ces conclusions.

Puis la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Charles-Edmond Lenglet sur le budget des industries agricoles et alimentaires pour 1989**.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord dressé un bilan des réorganisations intervenues dans le secteur agro-alimentaire, tant au plan mondial qu'au plan français. Il a rappelé à ce titre, que la première entreprise française de ce secteur ne figurait qu'au vingt-cinquième rang mondial. Il a ensuite examiné quelles pourraient être les répercussions internes de l'achèvement du grand marché intérieur tant en ce qui concerne l'harmonisation des taux de T.V.A. que la normalisation et la certification des denrées alimentaires ou la mise en oeuvre d'une nouvelle politique de la concurrence.

**M. Charles-Edmond Lenglet** a, alors, décrit les stratégies développées par les grands groupes alimentaires français pour conquérir des parts de marché satisfaisantes tant au niveau communautaire qu'au niveau mondial. Il a souhaité que les autorités nationales

se dotent de moyens juridiques analogues à ceux de nos principaux partenaires, pour éviter la mainmise de groupes étrangers sur des pans entiers de notre industrie agro-alimentaire. Il a, à ce titre, dressé un bilan des prises de participation étrangères opérées depuis un an et évoqué les parts de marché dominantes qu'elles représentaient maintenant dans des secteurs aussi divers que la biscuiterie, la chocolaterie, les potages, le café ou le lait concentré. Toutefois, le rapporteur pour avis s'est plu à souligner les bons résultats de la balance commerciale agro-alimentaire en 1987 et les perspectives favorables qu'on pouvait attendre de l'exercice en cours. Ces performances parfois brillantes ne doivent cependant pas faire oublier les faiblesses structurelles de notre commerce extérieur, trop concentré sur certains secteurs à faible valeur ajoutée et réalisé par un nombre limité d'entreprises.

Le rapporteur pour avis a ensuite procédé à un examen des diverses dotations budgétaires inscrites au profit des industries agro-alimentaires. Soulignant leur modestie et leur faible augmentation apparente, il a rappelé que ces industries dépendaient davantage de l'environnement économique, fiscal, financier et social que des subventions spécifiques. **M. Charles-Edmond Lenglet** a enfin analysé l'évolution des parts de marché respectives des entreprises privées et des coopératives agricoles, soulignant que cette concurrence "franco-française" devrait être étudiée dans la perspective de 1993 et qu'il convenait, dans les meilleurs délais, de mettre un terme aux vieilles querelles qui parfois opposent ces deux types d'entreprises opérant dans le même secteur.

Après les interventions de **MM. Désiré Debavelaere** et **Jean Arthuis**, la commission a suivi les conclusions de son rapporteur pour avis et décidé, à la majorité des membres présents, de s'en remettre à la sagesse du **Sénat** pour ce qui concerne les crédits des industries agro-alimentaires pour 1989.

La commission a **examiné un amendement au projet de loi de finances pour 1989.**

**M. Robert Laucournet** a tout d'abord rappelé les propositions initiales de l'article 64 de la loi de finances pour 1989 tendant à réduire de 0,72 % à 0,62 % le taux de la contribution des employeurs à l'effort de construction.

Il a ensuite fait observer qu'au cours des débats à l'Assemblée nationale, le Gouvernement avait pris la décision de porter le taux de 0,62 à 0,65 %. Compte tenu de l'effort fait par le Gouvernement et après les interventions de **MM. Jean Arthuis et Louis de Catuelan**, la commission a suivi l'avis de son rapporteur et a décidé de **ne pas modifier l'article 64.**

Puis la Commission a nommé **M. Bernard Hugo** comme **rapporteur du projet de loi n° 100 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale, complétant la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975, relative à **l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.**

Enfin, la commission a élu **M. Jean Arthuis**, **vice-président** de la commission, en remplacement de **M. Marcel Daunay**, **démissionnaire.**

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 23 novembre 1989.** - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, le président Jean Lecanuet a d'abord rendu hommage à M. Jacques Ménard, ancien vice-président de la commission, récemment décédé.

**M. Paul d'Ornano a ensuite présenté son rapport pour avis sur le projet de budget pour 1989 du ministère de la coopération.**

Le rapporteur pour avis a d'abord situé l'effort français d'aide publique au développement dans le contexte de la crise africaine.

Il a indiqué que l'aide publique au développement a repris depuis 1986 une discrète progression, confirmée par les prévisions du projet de budget pour 1989. Il a ajouté que la priorité définie en faveur des pays africains, et en particulier des pays les moins avancés, n'est pas remise en cause puisqu'ils bénéficient, bon an, mal an, d'environ 65 % de notre aide publique bilatérale. Quant à l'aide publique multilatérale, il a précisé qu'elle a légèrement progressé au cours des deux ou trois dernières années, en raison de la reconstitution du VIII<sup>e</sup> AID, du versement d'une contribution nouvelle au fonds spécial Afrique et du triplement de la facilité d'ajustement structurel mise en place par le fonds monétaire international. Quant au redressement de la proportion des dons par rapport aux prêts, amorcé en 1987, il en a jugé la poursuite particulièrement indispensable dans le contexte de crise aiguë que traversent aujourd'hui les pays africains.



Il a rapidement analysé deux des dimensions fondamentales de cette crise qui frappe les économies africaines : baisse des cours des matières premières et poids de la dette extérieure.

Après avoir rappelé la dépendance des pays africains à l'égard des matières premières et l'évolution contrastée, mais dans l'ensemble peu favorable, des cours, le rapporteur pour avis a décrit les mécanismes mis en place sur le plan international pour tenter de préserver les revenus des Etats : accords de produits, Stabex et Sysmin mis en oeuvre dans le cadre de la convention de Lomé, et facilités consenties par le fonds monétaire international.

S'agissant de la dette extérieure des pays africains, il a indiqué que si elle ne représente que 10 % de l'ensemble de la dette des pays en développement, son poids doit cependant être apprécié à la mesure de la faiblesse des économies africaines.

Il a montré que le taux d'endettement, calculé sur la base de la dette au regard du produit intérieur brut atteint dorénavant 70 %, que le service de la dette approche en moyenne le tiers du montant des exportations, enfin que les transferts nets entre les pays africains et leurs créanciers se sont aujourd'hui inversés. Il a indiqué les orientations prises par la France, premier créancier public des pays de la zone franc, sur le problème de l'endettement des pays en développement.

Le rapporteur pour avis a ensuite décrit les priorités sectorielles du ministère de la coopération : action en matière d'éducation reposant sur l'appui aux systèmes éducatifs africains, l'octroi de bourses, et le réseau des établissements français à l'étranger ; action culturelle et en faveur de la francophonie qui prendra, dans le secteur audiovisuel, un nouvel élan grâce au projet Canal France de diffusion par satellite de programmes à destination de l'Afrique francophone, et grâce à l'extension du champ de diffusion de Télécom 1 aux Etats de la région caraïbe et de l'océan Indien ; action en faveur de la recherche, aide médico-sociale et développement rural. Il a plus

particulièrement insisté sur la coopération dans le domaine militaire dont il a rappelé les modalités, avant d'en cerner les priorités géographiques.

Procédant à l'analyse financière du projet de budget pour 1989, il a indiqué que celui-ci ne remet en cause ni la définition géographique de la compétence du ministère, ni la priorité en faveur des pays africains francophones, même s'il étend la zone "du champ" à deux nouveaux pays lusophones : l'Angola et le Mozambique. Quant au montant des crédits affectés à la coopération en 1989, ils connaîtront une progression de 6,28 %, ou plutôt de 5,6 % si l'on tient compte des transferts provenant du ministère des affaires étrangères.

**M. Paul d'Ornano** a présenté ensuite les moyens dévolus aux trois principaux instruments du ministère de la coopération : il a relevé la progression confortable quoique ralentie des concours financiers, la légère érosion des crédits du fonds d'aide et de coopération, et la reprise d'une légère déflation des effectifs de l'assistance technique.

S'agissant des autres instruments du ministère de la coopération, il s'est félicité de la poursuite de l'effort engagé en faveur des établissements français à l'étranger, mais a déploré, en revanche, la stagnation des crédits consacrés aux bourses. Quant à l'appui aux initiatives privées et décentralisées, qui fait l'objet d'une très forte progression de ses dotations budgétaires, il a déploré qu'il ne s'en tienne pas aux orientations précédemment définies.

En conclusion, le rapporteur pour avis a indiqué que le projet de budget pour 1989 du ministère de la coopération ne lui inspire pas la même satisfaction que les projets des deux années précédentes. Toutefois, dans la mesure où les grandes orientations de la politique de coopération précédemment définies sont maintenues, et où ses moyens fondamentaux sont préservés, il a recommandé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des

crédits pour 1989 du ministère de la coopération et du développement.

**M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis**, a ensuite répondu aux questions des commissaires.

A **M. Xavier de Villepin**, le rapporteur pour avis a précisé que 160.000 Français vivent actuellement en Afrique, mais que leur nombre est en diminution, du fait de la crise économique africaine. Il a reconnu avec lui le caractère inquiétant de la baisse des crédits de coopération militaire. Enfin, il a indiqué que le Cameroun est un des pays dans lequel la francophonie progresse avec le plus de difficulté.

En réponse à une question de **M. Michel Crucis** sur l'aide apportée par la France aux établissements privés, et en particulier aux établissements catholiques en Afrique, **M. Paul d'Ornano** a précisé, qu'à l'exception de quelques contrats d'aide, les efforts français en ce domaine sont pratiquement inexistants.

Il a précisé ensuite à **M. André Bettencourt** que la France se situe au troisième rang mondial derrière les Etats-Unis et le Japon, en matière d'aide publique au développement.

Le **président Jean Lecanuet** a alors évoqué l'intérêt qu'il y aurait pour la commission à mener une réflexion générale sur le coût, les objectifs et les ambitions possibles de la politique française d'aide au Tiers monde compte tenu de la situation économique des pays concernés.

La commission a ensuite **approuvé les conclusions favorables** du rapporteur pour avis, sur le **budget de la coopération pour 1989**, l'amiral **Philippe de Gaulle**, **M. Michel Caldaguès** et **M. Jean Garcia** s'abstenant.

**M. Jean Garcia** a expliqué les raisons de son abstention, en exprimant le désaccord du groupe communiste avec une politique de coopération marquée par la continuité et le maintien des grandes orientations définies dans un proche passé.

La commission a ensuite entendu le **rapport pour avis de M. Claude Mont sur les crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989.**

S'élevant à 10.825 millions de francs, le budget du ministère des affaires étrangères pour 1989 marque une progression brute de 2,9% en francs courants et 0,4% en francs constants, et une augmentation nette, à bases constantes et hors effet change, de 5,73% en valeur et de 3,15% en volume.

L'analyse de ces crédits a appelé de la part du rapporteur pour avis cinq observations principales :

- le montant global des crédits, malgré l'accroissement prévu, traduit une nouvelle réduction de la part du ministère des affaires étrangères dans le budget de l'Etat (0,93%) et dans le total des crédits concourant à l'action extérieure de la France (19,09%) ;

- la ventilation des crédits du ministère marque une large continuité d'une année sur l'autre tout en soulignant certaines priorités pour 1989 : la coopération pour l'aide publique au développement, la consolidation des crédits concernant les visas et la remise à niveau des crédits concernant les Français à l'étranger et les étrangers en France ;

- la création nette de 102 emplois prévue pour 1989 marque une inflexion très positive qui demeurera toutefois impuissante à résoudre la grave crise des effectifs dont souffre le ministère des affaires étrangères si elle n'est pas prolongée par un vigoureux effort à moyen terme ;

- le budget proposé s'inscrit dans un contexte marqué par de vives tensions au sein du personnel du ministère des affaires étrangères, illustrées par la réduction des indemnités de résidence des agents en poste à l'étranger - qui exige, selon le rapporteur pour avis, des précisions de la part du Gouvernement- et la persistance de problèmes

catégoriels, notamment pour les fonctionnaires de catégorie A ;

- enfin, l'évolution des structures gouvernementales de la politique étrangère de la France traduit un nouvel éclatement des responsabilités ministérielles en matière d'action extérieure, tandis que l'évolution de la carte diplomatique et consulaire conduit à s'interroger sur les critères de son adaptation dans les années à venir.

Abordant ensuite le contexte international de la politique étrangère de la France, le rapporteur pour avis a d'abord évoqué l'évolution des relations Est-Ouest et des questions de sécurité et de désarmement. En dépit des multiples initiatives prises par M. Gorbatchev, le nouveau style de la diplomatie soviétique ne saurait, a estimé le rapporteur pour avis, masquer la permanence des objectifs de la politique étrangère de l'U.R.S.S. et nous inciter à relâcher notre vigilance. De même, par delà le débat sur la signification du traité de Washington sur les forces nucléaires intermédiaires, les priorités du désarmement résident aujourd'hui dans la réduction des forces nucléaires stratégiques américaines et soviétiques, et dans les négociations relatives au désarmement chimique et au désarmement conventionnel en Europe.

En ce qui concerne l'apaisement de nombreux conflits régionaux intervenu dans le prolongement de l'amélioration des relations Est-Ouest, le rapporteur pour avis a constaté que les vraies difficultés, celles qui sont à l'origine des différends, réapparaissent le plus souvent dès que les belligérants se retrouvent autour de la table des négociations. Ainsi, après le cessez-le feu entre l'Iran et l'Irak, les perspectives d'un règlement politique dans le Golfe apparaissent encore bien éloignées. Il en est de même en Afrique australe et au Cambodge. Les limites de l'embellie internationale sont également soulignées par l'enlisement de la situation en Amérique centrale -après les espoirs suscités par l'accord du Guatemala-, par la persistance des tensions au Proche-Orient et la situation dramatique qui prévaut, une nouvelle fois, au Liban.

Après avoir relevé le rôle joué par l'Organisation des Nations Unies dans l'atténuation des tensions régionales, le rapporteur pour avis a ensuite souligné les problèmes structurels persistants des pays en voie de développement au premier rang desquels figure un endettement potentiellement porteur de difficultés majeures pour lequel les réponses internationales demeurent insuffisantes.

**M. Claude Mont, rapporteur pour avis**, a enfin évoqué l'évolution de la Communauté européenne en 1988 pour se réjouir de la levée des hypothèques financières et agricoles qui résultent du "compromis global", adopté à Bruxelles les 11 et 12 février 1988. Il a estimé que l'échéance de 1992 et l'achèvement du marché intérieur européen devaient mobiliser les énergies européennes sans être pour autant érigés en dogme ou en épouvantail. Il s'est enfin proposé d'interroger le Gouvernement sur les autres projets communautaires essentiels que constituent l'union monétaire européenne, l'élaboration de l'Europe sociale, ainsi que la participation communautaire aux négociations commerciales multilatérales et les perspectives du renouvellement de la convention de Lomé.

Suivant les conclusions du rapporteur pour avis, qui estimait toutefois que des moyens nettement plus substantiels devraient être donnés par les prochaines lois de finances au ministère des affaires étrangères pour lui permettre d'assurer pleinement ses missions, la commission a alors émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du budget des affaires étrangères pour 1989**, **M. Jean Garcia**, l'amiral **Philippe de Gaulle** et **M. Paul d'Ornano** s'abstenant.

La commission a enfin entendu le **rapport pour avis de M. Paul Alduy** sur les **crédits des relations culturelles inscrits au titre du ministère des affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 1989**.

Les crédits consacrés aux relations culturelles extérieures s'élèveront en 1989, a indiqué le rapporteur

pour avis, à 3.858 millions de francs -hors crédits de recherche (40 millions de francs). Ces sommes représentent, d'un an sur l'autre, une évolution brute de + 1,63% en francs courants et de - 0,75% en francs constants et, à bases administratives identiques et hors effet change, une augmentation de 6% en francs courants et de 3,6% en francs constants.

**M. Paul Alduy** a ensuite présenté la structure de son rapport pour avis organisé autour de cinq chapitres principaux :

- le contexte financier et administratif de l'action culturelle extérieure ;
- la politique de la francophonie en 1988 et ses perspectives pour 1989 ;
- la modernisation des réseaux traditionnels d'enseignement et de diffusion culturelle (établissements scolaires à l'étranger, instituts et centres culturels, alliances françaises) ;
- la place de la France dans les réseaux mondiaux de la communication et de l'audiovisuel, notamment l'action radiophonique extérieure ;
- enfin, les compléments directs et nécessaires à l'action culturelle extérieure que constituent la politique en faveur des Français établis hors de France, les actions en faveur des étrangers en France, et la participation française aux organisations internationales.

Puis, le rapporteur pour avis a présenté à la commission une série de questions précises sur lesquelles il se proposait d'interroger le Gouvernement à l'occasion du débat en séance publique :

- quelle est la programmation de la réforme qui vient d'être engagée et qui tend à réduire le nombre des postes budgétaires et à revaloriser la rémunération des recrutés locaux qui sont en service dans les réseaux d'enseignement et de diffusion culturelle ?

- comment a été conçue la répartition des tâches administratives entre le ministre délégué à la francophonie et le secrétaire d'Etat aux relations culturelles ? Comment s'exerce la coordination de l'action culturelle extérieure, ainsi que de la francophonie ?

- quelles sont les intentions du Gouvernement en ce qui concerne la mise en oeuvre pratique de "Canal France" ?

- comment la D.G.R.C.S.T. entend-elle redéfinir la carte scolaire de l'enseignement du français à l'étranger ? Quels sont les critères de l'action déjà entreprise et à venir ?

- la cession précipitée au Gouvernement algérien du lycée Descartes à Alger a causé des difficultés graves à de nombreuses familles ; comment seront préservés à l'avenir en Algérie les programmes français d'enseignement et la scolarisation des élèves concernés ?

- quelles sont les dispositions concrètes que le Gouvernement compte prendre pour "rénover", comme il l'a lui-même préconisé, le réseau des instituts et centres culturels ?

- quelles sont les mesures concrètes que le Gouvernement entend prendre en ce qui concerne : la mise en oeuvre du second plan de développement de Radio France Internationale (R.F.I.) ; les perspectives de "rebudgétisation" du financement de R.F.I. ; les liaisons à établir entre la SEPT et TV 5 ; et les perspectives d'extension de TV 5 notamment en Europe et en Afrique ?

- quelle est la politique du Gouvernement en ce qui concerne le développement de R.F.I. en Asie et particulièrement en ce qui concerne le projet d'émetteur en Thaïlande ?

- quelles sont les intentions du Gouvernement en ce qui concerne le lancement des programmes de TDF 1 ? Envisage-t-il de lancer très rapidement TDF 2 seule capable d'assurer la fiabilité de TDF 1 ?

- le Gouvernement entend-il revenir sur la décision prise en 1986 d'imposer un visa aux étrangers venant en France



à l'exception de ceux de la Communauté européenne, de la Suisse et des micro-Etats européens ?

- enfin, quelles mesures le Gouvernement entend-il prendre, sur le fond des choses, pour donner sa pleine efficacité à l'Institut du monde arabe, aujourd'hui en grande partie paralysé ?

Un échange de vues s'est ensuite instauré entre les commissaires. A la suite d'une interrogation de l'**amiral Philippe de Gaulle** sur la prise en charge des coopérants par les différents ministères, **MM. Paul d'Ornano et Paul Alduy** ont précisé que l'amputation des indemnités de résidence touchait l'ensemble des agents à l'étranger dans les pays de la zone dollar. **M. Paul d'Ornano** a indiqué que la déflation des effectifs de "détachés budgétaires" n'a touché, à la rentrée 1988, que quelques pays.

**M. Xavier de Villepin** a souligné les situations très douloureuses rencontrées par nos compatriotes qui résidaient en Iran et en Algérie, et les difficultés auxquelles ils sont confrontés à la suite notamment de retours précipités en France.

**MM. Xavier de Villepin, Paul Alduy, rapporteur pour avis, Paul d'Ornano et Claude Mont** ont déploré l'absence de concertation qui a précédé l'annonce de la réduction brutale de l'indemnité de résidence des agents en poste à l'étranger. Ils ont souligné la grave démotivation qu'elle pouvait engendrer chez ces agents et souhaité obtenir du Gouvernement de réelles assurances à ce sujet. Le **président Jean Lecanuet** a suggéré aux rapporteurs pour avis d'insister sur ce point à l'occasion de leurs interventions en séance publique.

**M. Jean Garcia** a enfin précisé que l'abstention de son groupe sur l'ensemble des crédits du ministère des affaires étrangères tenait à une conception d'ensemble différente de la politique étrangère de la France.

Puis, résistant à une propension personnelle à l'abstention, le rapporteur pour avis a conclu à l'adoption

des crédits consacrés aux relations culturelles extérieures. La commission a alors émis un **avis favorable** à l'adoption des **crédits des relations culturelles** inscrits au titre du ministère des affaires étrangères dans le projet de loi de finances pour 1989, MM. **André Bettencourt, Jean Garcia, l'amiral de Gaulle et M. Paul d'Ornano** s'abstenant.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition du **général Gilbert Forray, chef d'état-major de l'armée de terre**.

Il a d'abord décrit le rôle de l'armée de terre dans le concept français de défense qu'il a résumé par trois mots : indépendance, solidarité et dissuasion. Il a indiqué que sa dimension actuelle est adaptée à un monde imprévisible, et à l'environnement international contemporain. Il a souligné l'importance du rôle joué par l'armée de terre pour assurer le lien entre le peuple français et ses forces armées, puisqu'aussi bien c'est dans l'armée de terre que la majorité des jeunes Français effectuent leur service national.

Passant à la description de la stratégie aéro-terrestre du futur, le **général Gilbert Forray** a indiqué les caractéristiques principales du champ de bataille auquel seraient confrontées les armées futures : menaces nucléaires et chimiques, prolifération des armes à double capacité, miniaturisation de plus en plus poussée des armements, imposant aux matériels protection et étanchéité.

Il a décrit ensuite les trois sphères dans lesquelles se déroulerait ce combat futur : la première sphère serait celle de l'observation du renseignement, de l'information et de la guerre électronique ; la seconde sphère serait celle du combat en profondeur où agiraient des armes capables d'identifier et de détruire leurs cibles de façon intelligente ; la troisième sphère serait celle où les armes de mêlée se heurteraient avec une puissance de feu, une mobilité et une protection accrues.

Dans ces conditions, a-t-il conclu, c'est à une véritable révolution technologique qu'est aujourd'hui confrontée l'armée de terre.

Le **général Gilbert Forray** a ensuite passé en revue les différents matériels prioritaires inscrits dans la loi de programmation actuelle qui permettront de répondre à ce défi.

Puis il a décrit les grandes lignes du projet de budget pour 1989 de la section forces terrestres. Il a indiqué que ce budget atteindra 48,1 milliards de francs en 1989, dont 476 millions devraient provenir de fonds de concours, et connaîtra une croissance globale de 3,3%.

Avec 25.024 millions de francs, le titre III progressera de 2,06%. Il permettra le maintien des activités. Il a noté en outre que le budget 1988 devrait être complété par un collectif budgétaire destiné à financer le surcoût lié aux opérations extérieures.

Quant au titre V, ses crédits de paiement atteindront 23.163 millions de francs, dont 476 millions de francs provenant de fonds de concours, en progression de 4,6%, et ses autorisations de programme 26.885 millions, avec fonds de concours, en progression de 6,17%. Il a relevé que cette dotation représente un écart de 960 millions de francs en crédits de paiement, et de 2.198 millions de francs en autorisations de programme par rapport aux travaux de la loi de programmation. Il a jugé bonne la progression des autorisations de programme consacrées aux études, et significative celle de l'infrastructure. Il a indiqué les principales commandes de matériels autorisées par ces dotations.

Il a décrit, pour finir, les principaux axes de son effort à l'avenir.

Le **général Gilbert Forray** a ensuite répondu aux questions des commissaires.

**M. Jacques Chaumont** a interrogé le chef d'état-major de l'armée de terre sur la menace chimique, sur la possibilité de contrôler la réalité d'un accord de

désarmement portant sur la fabrication et la détention d'armements de ce type et sur la réponse que la France pourrait apporter à une agression chimique, si elle renonçait à se doter de ce type d'armement.

**M. Jacques Chaumont** a interrogé également le chef d'état-major de l'armée de terre sur le surcoût du char Leclerc, ses causes et ses conséquences sur les commandes de l'armée de terre, sur le problème soulevé par les exemptions au regard de l'universalité du service national, sur l'opportunité de développer des formes civiles de service national et enfin sur le plan Orion, son financement et les éventuelles économies d'effectifs qu'il permettrait. A ce propos, il s'est demandé s'il ne serait pas préférable pour les armées, plutôt que de vendre leurs emprises en région parisienne, d'y construire des logements pour leurs cadres.

**M. Jacques Genton** a interrogé le général Gilbert Forray sur la suffisance minimale de l'armée de terre au regard de ses missions dans le cadre de la dissuasion.

**M. Jacques Golliet** a fait part de l'inquiétude que lui inspire la faiblesse relative de notre flotte d'hélicoptères, face à la puissance des moyens soviétiques en ce domaine.

**M. Xavier de Villepin** a interrogé le général Gilbert Forray sur l'éventuel retard pris par la France en matière d'armes à double capacité. Il a également demandé si la révolution technologique évoquée par le général Forray ne conduirait pas, à terme, à l'armée de métier.

**M. Albert Voilquin** a interrogé le chef d'état-major de l'armée de terre sur le problème du Hadès et de son concept d'emploi, sur les circonstances du report de l'inauguration de la brigade franco-allemande, et sur les améliorations qui pourraient être apportées au problème de l'encadrement de l'armée de terre.

**M. Michel d'Aillières** s'est inquiété de l'insuffisance des commandes de chars inscrites au titre V et a rappelé que, de son côté, l'Union soviétique produit 280 chars par mois.

Le chef d'état-major de l'armée de terre a apporté aux commissaires des réponses précises et détaillées à ces interrogations.

**Jeudi 24 novembre 1988. - Présidence de M. Jean Lecanuet, président.** La commission a d'abord procédé à l'audition du **général Schmitt, chef d'état-major des armées.**

Le **général Schmitt** a d'abord tenu à rappeler que la politique militaire de la France se caractérise par une remarquable continuité, fondée sur trois maîtres mots : indépendance, solidarité et dissuasion. L'indépendance est traduite par l'autonomie de décision permise par nos forces nucléaires et garantie par la diversité de nos forces. La solidarité avec nos alliés est exprimée par les deux traités, à vocation résolument défensive, de Bruxelles (1948 modifié en 1955) et de Washington (1949), tandis que l'organisation de nos forces aéro-terrestres prend en compte un éventuel engagement en Europe et que la solidarité hors d'Europe est notamment exprimée par de nombreux accords conclus avec des pays africains. L'ensemble repose sur l'idée force que constitue la dissuasion.

Le chef d'état-major des armées a ensuite évoqué les menaces potentielles -tant en Europe dans le contexte des négociations sur la maîtrise des armements, qu'hors d'Europe où des menaces nouvelles sont apparues- et souligné l'importance de la défense du territoire dans toutes ses composantes -terre, air, mer et gendarmerie.

Puis le **général Schmitt** a présenté le projet de budget du ministère de la défense pour 1989. Ce budget s'élevant à 182.360 millions de francs, hors pensions, traduit une progression de 4,64 % par rapport à 1988. Devant par ailleurs bénéficier de 866 millions de francs de fonds de concours provenant de cessions immobilières, la défense française disposera en 1989 de 183.226 millions de francs, représentant un pourcentage compris entre 3,7 et 3,8 % du produit intérieur brut marchand. Ce budget, a estimé le

chef d'état-major des armées, se caractérise par la poursuite de l'effort en faveur de l'investissement qui a pour conséquence d'accentuer la divergence entre le titre III et le titre V.

Le titre V, a poursuivi le **général Schmitt**, sera pour sa part doté de 98.000 millions de francs en 1989, ce qui ne remet pas en cause les objectifs de la loi de programmation militaire tout en prenant en compte diverses évolutions intervenues depuis le vote de cette loi. Aucun des grands programmes prévus n'est abandonné même si des étalements de commandes et de livraisons seront inévitables dans les trois armées. Le partage entre les trois domaines nucléaire, conventionnel et spatial reste conforme aux équilibres définis par la loi de programmation et à la priorité donnée au nucléaire.

Le chef d'état-major a conclu cette analyse du budget de la défense pour 1989 en estimant qu'il s'agissait d'un budget d'attente. Il a précisé que, en particulier, le surcoût du char Leclerc ne devrait pas avoir d'incidence sur l'exécution de la loi de programmation jusqu'en 1991.

Le **général Schmitt** a enfin évoqué les conditions de l'actualisation de la loi de programmation militaire qui devrait intervenir lors de la prochaine session de printemps du Parlement. Il a estimé qu'en dépit de certaines charges imprévues, la loi de programmation s'exécutait dans des conditions satisfaisantes et que les retards pris pour des raisons techniques ne devraient pas avoir de répercussions à terme sur nos capacités de défense.

Après avoir souligné que l'exécution de la loi de programmation dépendrait de la réalisation des hypothèses économiques retenues pour l'élaboration de cette loi et avoir noté l'absence d'élasticité et la rigidité de nombreuses dépenses, le **général Schmitt** a décrit les grands programmes prévus et marqué l'importance des programmes d'accompagnement ainsi que des dépenses de flux. Il a conclu en estimant qu'un taux de l'effort de défense de l'ordre de 4 % du produit intérieur brut

marchand, devait permettre d'atteindre les objectifs fixés sans demander un effort déraisonnable. Il a souhaité une unanimité des élus en ce sens.

A la suite de l'exposé du général Schmitt, le **président Jean Lecanuet** a indiqué que l'objectif de 4% hors pensions du P.N.B. consacré à la défense nationale apparaissait cohérent avec les possibilités de l'économie nationale d'une part, la persistance des menaces d'autre part et la pérennité des missions confiées à nos armées dans une perspective de simple suffisance, enfin.

Il a exprimé son inquiétude et sa vigilance sur la dérive des coûts de certains matériels, mais aussi sur le niveau atteint par les déflations d'effectifs.

Avec l'**amiral Philippe de Gaulle**, le chef d'état-major des armées a évoqué les ratios actuels et futurs entre la ressource démographique disponible pour le contingent d'une part, le nombre de jeunes gens effectuant leur service national d'autre part, et les besoins des armées enfin.

A la demande de l'**amiral Philippe de Gaulle**, le **général Schmitt** a ensuite évoqué la situation de l'industrie française de l'armement, dont il a noté qu'elle lui paraissait globalement en situation de surcapacité. Il a insisté sur sa grande valeur qualitative et rappelé que les dépenses de recherche et de développement représentaient 30% du titre V. Egalement interrogé par l'**amiral Philippe de Gaulle** sur la recherche fondamentale militaire, il a rappelé que les études en amont, qui représentent 6% du montant total des autorisations de programme du titre V, profitaient à toute l'industrie française.

Après avoir répondu à des questions de l'**amiral Philippe de Gaulle** et de **MM. Xavier de Villepin** et **André Jarrot**, le chef d'état-major a évoqué avec **M. André Jarrot** la situation dans le domaine des stocks, des carburants et des recharges ainsi que l'état actuel des possibilités dans le domaine de l'inter-opérabilité des munitions et des recharges en Europe.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jacques Chaumont sur la section forces terrestres du budget de la défense pour 1989.

M. Jacques Chaumont a tout d'abord déploré les récentes déclarations faites par le Président de la République devant l'Institut des hautes études de défense nationale, qui semblent annoncer une renonciation unilatérale à l'arme chimique, et sont, de ce fait, en retrait par rapport aux orientations définies dans la loi de programmation. Il s'est, en particulier, interrogé sur la façon dont la France pourrait envisager de répondre à une éventuelle attaque chimique.

S'agissant du Hadès et de la Force d'action rapide, il a relevé les difficultés que soulève la définition de leur concept d'emploi, et a estimé devoir continuer d'interroger le Gouvernement sur ce sujet.

Abordant ensuite les commandes de matériels, il a rappelé la gravité du problème soulevé par l'important surcoût du programme de char Leclerc.

Il a estimé ensuite que certaines clarifications devaient être apportées sur le plan Orion et sur ses conséquences en matière d'effectifs. Il a relevé que ce plan très ambitieux en matière d'infrastructures suscitait une double interrogation. La première est relative à son financement : le plan Orion sera-t-il le huitième programme majeur de l'armée de terre ? L'autre porte sur l'accroissement de la vulnérabilité de notre dispositif qu'entraînerait le regroupement massif de nos forces dans des "bases opérationnelles du territoire" en rase campagne. D'une façon plus générale, il a jugé qu'il est temps que l'armée cesse de vendre son patrimoine sans compensation, indiquant que pour sa part, il lui semblerait plus approprié que l'armée de terre utilisât ses emprises en région parisienne à la construction de logements pour ses cadres.



Enfin, il a évoqué le problème posé par les ressources actuelles des classes d'âge qui, comme l'a estimé le ministre de la défense, sont supérieures d'environ 40.000 jeunes gens aux besoins des armées. Tout en partageant la préoccupation du ministre de restaurer l'universalité du service national, il a cependant remarqué que cet excès des ressources sur les besoins devrait se résorber d'ici quelques années, en raison de l'évolution démographique.

Résumant pour finir l'impression que lui laisse l'analyse financière du projet de budget pour 1989 de la section "forces terrestres", il a jugé le titre V dans l'ensemble satisfaisant, mais s'est montré plus critique sur le titre III.

La commission a ensuite procédé à des **désignations de rapporteurs** sur les **projets de loi** en cours d'examen par l'Assemblée nationale.

Elle a désigné à titre officieux :

- **M. Michel Crucis** sur le **projet de loi n° 41** (A.N. 9e lég.) autorisant l'approbation d'une **convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relative à la reconnaissance réciproque des poinçons officiels apposés sur les ouvrages en métaux précieux** ;

- **M. Jean-Pierre Bayle** sur le **projet de loi n° 348** (A.N. 9e lég.), autorisant l'approbation d'une **convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants**.

Puis elle a désigné comme **rapporteurs** :

- **M. Jean-Pierre Bayle** sur le **projet de loi n° 37** (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord sous forme d'échange de lettres entre le **Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada, relatif à l'emploi des membres des familles des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre**.

- **M. Pierre Matraja** sur les **projets de loi** :

**n° 34 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention internationale du travail n° 156 concernant l'égalité de chances et de traitement pour les travailleurs des deux sexes : travailleurs ayant des responsabilités familiales ;**

**n° 35 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention internationale du travail n° 158 concernant la cessation de la relation de travail à l'initiative de l'employeur ;**

**n° 36 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention internationale du travail n° 159 concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées.**

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 23 novembre 1988. - Présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des crédits du travail et de l'emploi dans le projet de loi de finances pour 1989, dont M. Louis Souvet est rapporteur pour avis.**

Le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits traduisaient la poursuite de l'ensemble des actions et l'augmentation des moyens.

M. Louis Souvet a replacé ces chiffres dans le contexte économique actuel qui est plutôt favorable et a décrit la poursuite des actions antérieures : les stages destinés aux jeunes, les travaux d'utilité collective, les stages d'insertion à la vie professionnelle, les contrats de plan et l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

Le rapporteur pour avis a ensuite analysé l'augmentation des crédits :

- 7,4 milliards de francs, soit une progression de 6,2 %, pour les instruments de la politique de l'emploi (services du ministère du travail, agence nationale pour l'emploi, association pour la formation professionnelle des adultes, dépenses d'investissements),

- 45 milliards de francs, soit une progression de 15,7 %, pour les moyens d'intervention (20 milliards pour la formation professionnelle, 21 milliards de francs pour l'emploi, 4 milliards de francs pour le fonds d'intervention),

- 31,5 milliards de francs dont 22 milliards pour le chômage, soit une progression de 9,2 %, pour les allocations prises en charge par l'Etat (travailleurs

handicapés, conventions sociales de la sidérurgie, fonds national de chômage).

Le rapporteur pour avis s'est aussi interrogé sur la présence au chapitre 44-77 d'une provision de 3,9 milliards de francs (contre 900 millions en 1988) dont au moins 1,5 milliard de francs est sans destination précise, sur les nouvelles missions confiées à l'A.N.P.E. par le projet de loi sur le revenu minimum d'insertion, ainsi que sur la baisse de l'allocation qui lui est versée pour le suivi des stages S.I.V.P. et, enfin, sur les risques d'effets pervers induits par l'application des articles premier et deux du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Après avoir entendu **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, présenter les crédits du travail et de l'emploi, proposer un amendement relatif à un audit de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A., et recommander de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les crédits examinés, un débat s'est instauré.

**M. Franck Sérusclat** a déclaré qu'il désapprouvait totalement l'appréciation trop positive portée par le rapporteur pour avis sur les résultats économiques de l'action du précédent Gouvernement entre 1986 et 1988.

**M. Claude Huriet** a indiqué qu'il lui semblait utile de reconsidérer le contenu des missions de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A..

**M. Charles Descours** a approuvé la position du rapporteur pour avis et a déclaré que seule la réponse du ministre pourrait déterminer le vote du Sénat.

**Mme Hélène Missoffe** a rappelé que malgré la position adoptée par le Sénat sur les articles premier et 2 du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, le ministre des finances n'avait pas semblé prendre en considération le sort des professions libérales.

**M. André Rabineau** a insisté sur la nécessité de dynamiser l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. et a critiqué plus

particulièrement la manière dont l'A.N.P.E. s'acquittait de sa tâche.

Le rapporteur pour avis a répondu à M. Franck Sérusclat que les bons résultats économiques obtenus entre 1986 et 1988 par le précédent Gouvernement étaient connus de tous et s'appuyaient sur des données objectives.

Il a précisé à M. Claude Huriet que le budget ne contenait pas d'éléments susceptibles d'entraîner son rejet mais que certaines réserves devaient être émises, notamment sur la présence d'une provision de près de 4 milliards de francs au chapitre 44-77. De plus, même si le ministre a promis de n'utiliser cette réserve qu'en liaison avec les rapporteurs des assemblées parlementaires, ceux-ci ne pouvaient se substituer au Parlement dans son pouvoir de contrôle.

Pour sa part, M. Louis Souvet a souhaité qu'il s'établisse plus de contacts entre l'A.N.P.E. et les entreprises ; il a précisé que le jugement plutôt négatif qu'il portait sur l'agence serait peut-être infirmé par l'audit envisagé mais qu'aujourd'hui beaucoup s'interrogent sur l'efficacité de l'agence.

M. Louis Souvet a répondu à M. Charles Descours et à Mme Hélène Missoffe que de la position du Gouvernement face à l'amendement de la commission dépendrait le vote de celle-ci sur les crédits du travail et de l'emploi.

**La commission a alors adopté l'amendement proposé, et décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat en ce qui concerne les crédits du travail et de l'emploi pour 1989.**

La commission a, ensuite, examiné les crédits du budget de la formation professionnelle pour 1989, dont M. Jean Madelain est rapporteur pour avis.

Les crédits s'élèvent à 30,6 milliards de francs, soit une augmentation de 27 % par rapport à 1988 ou la plus forte progression de crédits au sein du budget général. La

priorité est accordée à la promotion de l'individu et à la modernisation de l'économie.

Après avoir rappelé le contexte général, les bons résultats antérieurs des stages destinés aux jeunes et les inflexions prévus par l'actuel Gouvernement, le rapporteur pour avis a analysé les crédits de la formation professionnelle. Les actions engagées au niveau de la délégation à la formation professionnelle et de l'association pour la formation professionnelle des adultes sont poursuivies. Les crédits destinés aux jeunes et aux actions en faveur des adultes progressent de même que la dotation de décentralisation.

La nécessité d'une évaluation globale du système de formation professionnelle est apparue. Sont ainsi favorisés les contrats d'étude prévisionnelle. De plus le crédit formation, l'apprentissage, les stages de jeunes voient leurs crédits accrus.

**M. Claude Huriet** a interrogé le rapporteur pour avis sur l'expérience des "chèques-force" tentée en Bretagne et sur la liberté pour l'utilisateur de choisir une formation.

**M. Franck Sérusclat** a exprimé son accord sur l'analyse et les conclusions présentées par le rapporteur pour avis et s'est interrogé sur la réalité de la modernisation de l'apprentissage.

**Mme Hélène Missoffe** a rappelé l'importance du nombre de jeunes sans formation.

**M. Charles Bonifay** a approuvé l'analyse et les conclusions du rapporteur pour avis et confirmé le besoin d'une évaluation globale du système de formation.

**M. Jean Madelain** a répondu à M. Claude Huriet qu'il était beaucoup trop tôt pour tirer un enseignement quelconque de l'expérience des "chèques-force" tentée en Bretagne puisqu'elle n'avait été entreprise qu'en septembre 1988. Il a précisé que les intéressés étaient surtout des demandeurs d'emploi et des chômeurs de longue durée. De plus, il a affirmé la nécessité de concilier

les possibilités de l'intéressé et les besoins du marché de l'emploi.

**M. Franck Sérusclat** a indiqué la nécessité d'un entretien préalable en vue de l'orientation du candidat à la formation.

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis**, a répondu à M. Franck Sérusclat que la loi de 1987 relative à l'apprentissage avait élargi la portée de celui-ci, amélioré le niveau de formation sur lequel il débouche et orienté l'apprentissage davantage vers l'industrie, comme en République fédérale d'Allemagne.

Il a indiqué à Mme Hélène Missoffe que l'absence de formation chez les jeunes provenait surtout des carences de la formation initiale, le taux de l'illettrisme en étant une preuve et qu'à l'heure actuelle il n'y avait pas encore assez de résultats pour apprécier l'impact des nombreuses formules de stages.

**M. André Rabineau** a souligné les multiples possibilités que le nouveau système d'apprentissage offre aux intéressés comme aux entreprises, mais a précisé que les résultats ne pourront être estimés que dans deux ou trois ans.

Un débat s'est ensuite instauré sur l'âge d'entrée en apprentissage.

**Enfin, la commission a émis un avis favorable sur les crédits de la formation professionnelle pour 1989.**

La commission a ensuite examiné le projet de **budget des anciens combattants pour 1989**, sur le rapport de **M. André Rabineau, rapporteur pour avis.**

Ayant rappelé les difficultés du débat sur ce sujet à l'Assemblée nationale, **M. André Rabineau** a indiqué qu'en dépit des amendements présentés par le Gouvernement et adoptés pour revaloriser les pensions de veuves de guerre et développer l'information historique, le projet de budget des anciens combattants pour 1989 est en diminution par rapport à l'exercice précédent. La

réduction des dotations qui découle de l'évolution de la dette viagère n'est que très partiellement compensée par des mesures nouvelles visant à améliorer la situation des anciens combattants.

Abordant l'évolution des droits des anciens combattants, **M. André Rabineau** a évoqué l'évolution de la dette viagère. Pour les pensions d'invalidité, il a regretté l'absence de mesures nouvelles tendant à rétablir la proportionnalité intégrale pour les invalidités dont le taux est compris entre 80 % et 100 %. Le rapporteur pour avis a d'autre part fait état de l'engagement pris par le Gouvernement à l'Assemblée nationale de régler le nouveau contentieux du rapport constant et il a estimé que la revalorisation, adoptée par amendement, pour les pensions de veuves, n'est qu'une mesure de rattrapage partiel.

**M. André Rabineau** a également rappelé les problèmes non résolus pour lesquels la carence gouvernementale persiste, en particulier pour les anciens d'Afrique du Nord (conditions d'obtention de la carte du combattant, délai d'adhésion à une retraite mutualiste avec bénéfice de la majoration à taux plein prise en charge par l'Etat, bénéfice de la campagne double pour les fonctionnaires et assimilés, dispositions particulières en matière de retraites).

Le rapporteur pour avis a, par ailleurs, évoqué les missions sociales accomplies par le secrétariat d'Etat aux anciens combattants et les établissements placés sous sa tutelle, en particulier l'O.N.A.C. (Office national des anciens combattants et victimes de guerre) qui gère des maisons de retraite et des écoles de rééducation professionnelle. Il a souligné que le rôle social du secrétariat d'Etat aux anciens combattants dépasse le monde combattant, notamment par l'intermédiaire du C.E.R.A.H. (Centre d'études et de recherche pour l'appareillage des handicapés) dont la grande compétence bénéficie aux invalides civils.



Traitant des actions prévues en 1989 pour l'information historique et le culte du souvenir, le rapporteur pour avis a souhaité qu'à l'avenir un volume de crédits suffisant soit inscrit régulièrement dans le budget pour assurer l'entretien des sépultures militaires.

S'interrogeant enfin sur les effets possibles de la réduction constante des moyens de l'administration des anciens combattants, **M. André Rabineau** a attiré l'attention de la commission sur la nécessité de ne pas réduire ces moyens en-deçà d'un seuil critique tel que l'accomplissement normal des tâches dévolues aux services ne serait plus garanti.

En conclusion, **M. André Rabineau** a considéré que le projet de budget des anciens combattants pour 1989 n'apporte pas de réponse convenable aux problèmes des anciens combattants et qu'il maintient une inégalité inadmissible entre les différentes générations du feu ; en conséquence il a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption de ce projet de budget.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Charles Descours** a fait état des critiques exprimées contre ce projet de budget par les associations d'anciens combattants de son département et il a approuvé la position prise par le rapporteur pour avis.

**M. Jean Madelain** a interrogé le rapporteur pour avis à propos des crédits supplémentaires résultant des amendements présentés par le Gouvernement à l'Assemblée nationale.

Indiquant qu'il avait assisté au dernier congrès national de la F.N.A.C.A. (Fédération nationale des anciens combattants en Algérie, au Maroc et en Tunisie), **M. Charles Bonifay** a déclaré qu'il partageait le point de vue du rapporteur pour avis sur le problème des anciens prisonniers du Viet-Minh et sur la nécessité de définir un calendrier précis pour régler le problème du rapport constant ; il a estimé en revanche que ce projet de budget comporte des éléments positifs, preuve de l'effort accompli

par le Gouvernement et qu'il ne pouvait donc se rallier à l'avis défavorable proposé par le rapporteur pour avis.

**M. Louis Souvet** a indiqué que, dans son département, le directeur départemental de l'O.N.A.C., mis à la retraite il y a six mois, n'est toujours pas remplacé et qu'il partageait le point de vue négatif du rapporteur pour avis sur le projet de budget des anciens combattants.

**M. Pierre Louvot** s'est déclaré d'accord avec les conclusions du rapporteur pour avis.

Le rapporteur pour avis a souligné que le mécontentement actuel n'est pas le fait exclusif de la F.N.A.C.A., et que le même sentiment prévaut dans d'autres associations, connues habituellement pour leur grande modération. Il a d'autre part précisé le montant des crédits supplémentaires votés par l'Assemblée nationale : 75 millions de francs pour les veuves, 200.000 F pour l'information historique.

A l'issue de ce débat, après une observation de **M. Hector Viron**, la commission a émis un **avis défavorable** à l'adoption du **projet de budget des anciens combattants pour 1989**.

Sous la présidence de **M. Jean-Pierre Fourcade**, président, la commission a ensuite examiné le rapport de **M. Pierre Louvot** sur le **projet de loi n° 94 (1988-1989)** adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif au **revenu minimum d'insertion**.

Après avoir rappelé au nom de quels principes le Sénat avait modifié le texte en première lecture, et dans quelles dispositions d'esprit ses représentants avaient abordé la réunion de la commission mixte paritaire, le rapporteur a brièvement rendu compte de la façon dont se sont déroulés les travaux de celle-ci et de son résultat. Regrettant ce constat d'échec, il a jugé que les membres de la majorité sénatoriale avaient manifesté des efforts considérables et permanents pour aboutir, y compris sur

des points jugés essentiels, mais qu'une telle attitude n'avait pas prévalu du côté des députés.

C'est pourquoi aucun accord global n'a pu être trouvé, notamment en raison des divergences de fond qui existaient sur les articles 4 et 48, relatifs au financement de l'allocation et aux responsabilités de l'Etat et des départements à cet égard, l'article 7 relatif aux étrangers, les articles 10 B et 10 C, relatifs aux organismes instructeurs et au rôle des centres communaux d'action sociale (C.C.A.S.), les articles 30 A et 30 relatifs à la composition des commissions locales d'insertion (C.L.I.) et du conseil départemental d'insertion (C.D.I.) et les articles 33 bis et 33 ter, qui instituaient des clauses de sauvegarde pour la participation financière des départements.

**M. Pierre Louvot** a ensuite présenté les dispositions adoptées en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, relevant que, sur les 50 articles en discussion, seuls 10 ont été adoptés dans le texte du Sénat, 21 reprennent mot pour mot la rédaction initiale du texte de l'Assemblée nationale, et que l'essentiel des autres articles ne prennent en compte que des apports extrêmement limités et secondaires provenant du Sénat.

Face à cette situation, le rapporteur a estimé qu'il n'existait qu'une alternative : soit reprendre les articles un par un pour faire prévaloir une orientation répondant à la philosophie affichée par le Sénat en première lecture, ce qui lui paraissait préférable, soit adopter une question préalable, non point pour s'opposer aux principes mêmes du R.M.I., mais pour manifester le regret qu'aucune des modifications autres que formelles apportées par le Sénat n'ait été retenue par l'Assemblée nationale.

A la suite de cet exposé, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a insisté sur le fait que l'Assemblée nationale avait par trop méconnu le travail effectué par le Sénat, les députés n'ayant tenu aucun compte de nombreuses améliorations, même strictement rédactionnelles, adoptées par les sénateurs. Puis, reprenant un à un les cinq points de divergence essentielle, il a demandé aux

commissaires de s'exprimer sur l'alternative proposée par le rapporteur.

**M. Jean Chérioux** a alors manifesté sa consternation devant l'absence absolue d'esprit de concertation et le refus de tout dialogue que manifestait la deuxième lecture du texte par l'Assemblée nationale, mais s'est interrogé sur l'interprétation qui pourrait être faite de l'adoption d'une question préalable. A cet égard, il a souhaité, en tout état de cause, que les motivations en soient rigoureusement explicitées, afin qu'il ne puisse être compris que le Sénat refuse le système du R.M.I. et les principes de la solidarité nationale.

A la suite de cette intervention, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, indiquant que l'adoption de la question préalable pourrait faire croire à tort que le Sénat est opposé au principe même du revenu minimum d'insertion, a proposé que ne soit présenté qu'un nombre limité d'amendements, qui porteraient sur les points jugés essentiels par le Sénat pour rendre efficace et applicable l'ensemble du texte. Après un débat auquel ont pris part **MM. Jean Chérioux, Louis Souvet, Jean Madelain, Guy Robert, Pierre Louvot et Jean-Pierre Fourcade, président**, la commission a adopté cinq amendements aux articles 4, 7, 8, 10 B et 33 ter, qui rétablissent pour l'essentiel la rédaction du Sénat.

Sans approuver la teneur de tous ces amendements, **M. Franck Sérusclat** a manifesté son approbation à la démarche suivie, de préférence à l'adoption d'une question préalable, et considéré qu'il était effectivement difficile de parvenir à un accord sur ce texte tant les philosophies sur un certain nombre de points étaient différentes entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

En conclusion, le **président Jean-Pierre Fourcade** a estimé que cette limitation du nombre des amendements pour corriger les points fondamentaux du texte était essentielle, et qu'elle manifestait l'intérêt que porte le

Sénat à la mise en oeuvre et à la réussite du revenu minimum d'insertion.

La commission a alors adopté le projet de loi ainsi modifié.

La commission a enfin procédé à la désignation de sept candidats titulaires et sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions susceptibles de rester en discussion du projet de loi portant D.M.O.S. Ont été désignés comme membres titulaires : M. Jean-Pierre Fourcade, Mme Hélène Missoffe, M. Henri Collard, M. Jean Madelain, M. Pierre Louvot, M. Charles Bonifay, M. Franck Sérusclat et comme membres suppléants : M. Louis Boyer, M. Charles Descours, M. Guy Besse, M. André Rabineau, M. Franz Duboscq, M. Guy Penne, Mme Marie-Claude Beaudeau.

Présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président. - Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen des crédits de la sécurité sociale pour 1989, sur le rapport de M. Charles Descours, rapporteur pour avis.

M. Charles Descours a tout d'abord rappelé que les crédits de protection sociale étaient répartis dans six fascicules différents, le ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale n'en couvrant que le cinquième. L'ensemble de ces crédits progresse de 8,8 % dans le projet de budget pour 1989 et atteint 95,4 milliards de francs, dont 36,2 milliards de francs au titre des subventions aux régimes sociaux et 59,2 milliards de francs sous la forme de prestations prises en charge par l'Etat.

Constatant que ces crédits étaient conditionnés par l'évolution globale des comptes sociaux, il en a brièvement rappelé les tendances les plus récentes, à savoir :

. le retour au déficit du régime général, à hauteur de 10 milliards de francs, en 1988, sous l'effet de la forte dégradation de la branche vieillesse ;

. un déficit prévisionnel de 30 milliards de francs, à législation constante, pour l'année 1989, ce déficit résultant exclusivement de celui de l'assurance-vieillesse ;

. une accentuation de la dérive des régimes de retraite dans les années ultérieures.

Il a ensuite indiqué que le financement de l'année 1989 n'était pas assuré et que le Gouvernement allait vraisemblablement proposer de reconduire la contribution de 0,4 % sur le revenu imposable et de relever d'un point les cotisations vieillesse.

Il a ensuite fait part de trois sujets de préoccupation sur lesquels la politique gouvernementale marquait des insuffisances :

- le déplafonnement des cotisations d'allocations familiales, décidé dans la hâte et sans concertation, qui alourdit considérablement les charges sociales des professions indépendantes et qui aurait dû faire l'objet d'un examen plus approfondi, dans le cadre de la réforme du financement de la sécurité sociale ;

- l'incertitude quant au maintien du fragile équilibre de l'assurance-maladie, obtenu par l'action du Gouvernement précédent que son successeur a commencé à remettre en cause. Sur ce point, il paraît impératif de poursuivre une politique courageuse de prévention, notamment en relevant le prix du tabac ;

- la réforme du financement de l'assurance-vieillesse, sur laquelle les intentions du Gouvernement n'ont toujours pas été précisées.

Estimant que les orientations du financement et de la réforme de la sécurité sociale n'étaient pas clairement définies et que le Gouvernement n'avait pas manifesté sur ce point une résolution suffisante, il a proposé à la

commission d'émettre un avis défavorable sur les crédits de la sécurité sociale.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Jean Chérioux** a approuvé les conclusions du rapporteur pour avis et a rappelé la part de l'abaissement de l'âge de la retraite dans l'alourdissement des charges de l'assurance-vieillesse.

**M. Louis Souvet** a indiqué que le dé plafonnement des cotisations d'allocations familiales entraînerait pour certaines entreprises un surcroît de cotisation pouvant atteindre 250 %.

**M. Guy Penne** a rappelé les effets largement positifs de l'abaissement de l'âge de la retraite.

**M. Franck Sérusclat** a souhaité que le montant des déficits soit ramené à la masse globale des dépenses, afin d'en relativiser la portée.

**M. Henri Collard** a regretté l'absence d'évaluation précise de l'impact de la réforme du financement de la branche famille.

**M. Hector Viron** a indiqué que la retraite à 60 ans était une mesure de justice pour les catégories ayant le plus travaillé et qu'il serait inadmissible de remettre en cause cette réforme.

**M. Jean Madelain** a rappelé que le dé plafonnement des cotisations d'allocations familiales provoquerait des mouvements chaotiques, alourdissant fortement les charges de certains secteurs mais les allégeant notablement dans d'autres. Il a estimé que sur ce plan, les conséquences de la réforme n'avaient pas été suffisamment étudiées.

**M. Guy Robert** a insisté sur le rôle majeur joué par le chômage dans la dégradation des comptes de la sécurité sociale.

A la suite de ces interventions, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a apporté les précisions suivantes :

- l'abaissement de l'âge de la retraite représente un coût financier annuel de près de 15 milliards de francs,

- le déplafonnement des cotisations d'allocations familiales se traduira par une diminution globale des ressources de la caisse nationale des allocations familiales : les collectivités publiques en bénéficieront autant, et même davantage, que les entreprises privées, alors que les travailleurs indépendants seront lourdement et brutalement pénalisés,

- d'après les évaluations, 100.000 emplois représentent un apport de 4 milliards de francs pour la sécurité sociale,

- le déficit de l'assurance-vieillesse représentera environ 15 % du montant des dépenses de la branche en 1989.

**Puis la commission a émis, à sa majorité, un avis défavorable sur les crédits de la sécurité sociale pour 1989.**

Enfin, la commission a procédé à l'examen des crédits santé - action sociale inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989. M. Louis Boyer, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que pour 1989 le budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale s'élevait à 35,77 milliards de francs, soit une progression d'environ 2,3 %.

En intégrant la dotation de 6 milliards de francs prévue pour financer le revenu minimum d'insertion, l'ensemble des crédits consacrés à la solidarité et à la santé est porté à 41,6 milliards de francs.

Ce budget traduit trois priorités gouvernementales, à savoir la mise en place d'un plan national de lutte contre le SIDA, l'introduction du revenu minimum d'insertion et l'accentuation des actions en faveur des personnes âgées et des handicapés.

A propos du revenu minimum d'insertion, le rapporteur pour avis a déploré que les propositions du



Sénat tendant à améliorer l'efficacité du dispositif n'aient pas été retenues par l'Assemblée nationale.

A propos des personnes âgées, **M. Louis Boyer** a indiqué que la priorité retenue concerne la rénovation de 50.000 lits d'hospices. Une autre priorité budgétaire envers les personnes handicapées se traduit par la création de 1.700 places en C.A.T. Mais le rapporteur pour avis a regretté le projet de décret modifiant le calcul de la base ressources pour l'attribution de l'A.A.H., et permettant une économie de 77 millions de francs, injustement réalisée sur des personnes aux revenus très faibles ; de plus, il a souhaité que le Gouvernement adopte une mesure réglementaire complétant le dispositif législatif instituant le contrat "épargne-handicap". Enfin, à propos de la disposition introduite dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social permettant de prolonger le placement d'un jeune handicapé dans un établissement d'éducation spéciale, le rapporteur pour avis s'est inquiété des modalités financières de prise en charge et des difficultés pratiques posées par cette disposition.

En dehors de ces actions prioritaires, **M. Louis Boyer** a déploré que les crédits finançant des actions traditionnelles ne soient que simplement reconduits, et que ces actions ne s'accompagnent pas d'une politique volontariste du Gouvernement, notamment en ce qui concerne la famille.

Abordant l'examen des crédits consacrés à la santé, le rapporteur pour avis a déploré leur diminution nette de 3,7 % (1,9 milliard de francs pour 1989) et s'est inquiété en particulier de la baisse de 5,7 % qui affecte les subventions d'équipements sanitaires (530 millions de francs en crédits de paiement pour 1989). Il a ensuite brièvement exposé le contenu du plan national de lutte contre le SIDA en indiquant que les épidémiologistes de l'INSERM estimaient le nombre des décès à 4.600 pour 1989 et à 8.000 pour 1990, alors que le nombre de malades atteints

du SIDA pris en charge dans les hôpitaux serait d'environ 10.000 à la fin 1989.

Par ailleurs, **M. Louis Boyer** a déploré que la faiblesse des crédits consacrés à la lutte contre la toxicomanie, l'alcoolisme ou le tabagisme ne permette pas l'adoption d'une politique d'envergure dans ces différents domaines.

Enfin, le rapporteur pour avis a souhaité, en ce qui concerne le secteur hospitalier, que l'on assouplisse les règles de gestion hospitalière, notamment en ce qui concerne les investissements, et qu'une réflexion soit menée sur le fonctionnement et l'organisation des hôpitaux, en incluant l'ensemble des personnels.

Il a par exemple indiqué que, pour remédier aux difficultés graves que connaissent les hôpitaux généraux, menacés de démedicalisation pour certains, il faudrait dans les quatre ans qui viennent procéder à la création nette de postes d'assistants.

En conclusion, **M. Louis Boyer** a rappelé les aspects positifs de ce budget (effort en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées - mise en place du R.M.I. - lutte contre le SIDA), mais également les aspects négatifs (diminution nette des crédits santé, notamment les subventions d'équipements sanitaires - absence de politique volontariste en ce qui concerne la famille, la lutte contre la toxicomanie, l'alcoolisme ou le tabagisme et refus de mettre en place le contrat "épargne - handicap").

Il a estimé que le bilan était donc nuancé, et que de plus ce budget était un budget d'attente qui ne méritait ni excès de louanges ni condamnation sans appel.

Au cours de la discussion générale qui a suivi et à laquelle ont participé **MM. Jean Chérioux, Henri Collard, Claude Huriet et Pierre Louvot**, le rapporteur pour avis a apporté des précisions concernant les crédits affectés à la formation des intervenants à domicile, et confirmé les besoins en maisons d'accueil spécialisées pour les handicapés lourds.

Il a reconnu que les dépenses de l'Etat en faveur des personnes âgées ou handicapées, ainsi que la mise en place du R.M.I., entraîneraient automatiquement un accroissement des dépenses des départements. En ce qui concerne la rénovation des hospices, il a indiqué qu'elle se ferait au travers de contrats de plan Etat - régions, ce qui aurait l'inconvénient de relancer des financements croisés, et que, d'autre part, la transformation de ces lits se ferait en unités de long séjour ou en lits avec section de cure médicale. Enfin, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a apporté un certain nombre de précisions sur le développement du SIDA et sur les conséquences multiples et imprévisibles que cela aurait sur le fonctionnement des hôpitaux.

A l'issue de la discussion générale, la commission, sur la proposition de son rapporteur pour avis, s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'adoption des **crédits santé - action sociale du budget solidarité, santé et protection sociale**.

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

**Mardi 22 novembre 1988. - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a commencé, sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur général, l'examen des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1989.**

Elle a décidé de donner un avis favorable aux amendements n°s 120, 260, 273, 11, 23, 66, 132, 275, 160 rectifié, 199, 276, 262, 141, 244, 123, 266, 72, 124, 219, 162, 287, 205, 202, 125, 203, 200, 279, 201, 104, 225, 226, 70, 251, 243, 268, 128, 126, 163.

En revanche, la commission a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 86, 87, 88, 89, 90, 91, 180, 153, 274, 27, 95, 135, 28, 56, 154, 261, 182, 214, 29, 97, 94, 96, 183, 184, 185, 92, 93, 186, 98, 99, 156, 100, 187, 157, 188, 280, 101 rectifié, 103, 102 rectifié, 189, 104, 228, 110, 105, 107.

Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 24, 25, 80, 26, 198, 121, 263, 122, 78, 215, 241, 242, 277, 79, 138, 31, 264, 32, 265, 137, 12, 33, 68, 164, 232, 278, 286, 152, 218, 220, 221, 222, 247, 267, 204, 281, 282, 34.

Elle a souhaité entendre l'avis préalable du Gouvernement sur les amendements n°s 191, 81, 181, 155, 159, 231.

**Mercredi 23 novembre 1988. - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a achevé, sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur général, l'examen des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1989.**

La commission a décidé de donner un avis favorable aux amendements n°s 206, 151 rectifié bis, 15, 229, 118, 119, 208, 165, 207, 283, 209, 284, 210, 61, 142, 42, 143, 245, 227, 148, 74, 133, 20, 62, 235, 270, 75, 76, 77, 144, 145, 5, 50, 147, 146, 271, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297 sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement de précision présenté par la commission, 298, 299, 301, 302, 303, 304.

En revanche, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 108, 14, 129, 35, 37, 36, 269, 106, 40, 41, 197 rectifié, 111, 18, 136, 234, 60, 190, 19 rectifié, 112, 240, 193, 194, 113, 115, 54, 116, 195, 224, 196, 300.

La commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 179, 64, 272, 43 rectifié, 16, 84, 254, 17, 85, 255, 256, 13, 253, 57, 233, 109, 83, 149 rectifié bis, 150 rectifié bis, 250, 230, 216, 161, 58, 59, 38, 39, 69, 82 rectifié, 130, 211, 212, 131 rectifié, 30, 237, 236, 238, 239, 288, 1, 45, 2, 46, 3, 47, 139, 48, 4, 21, 49, 223, 71, 252 rectifié, 257, 6, 51, 7, 8, 52, 53, 9, 44, 10, 63, 258, 158, 285, 259, 55, 213, 67, 246, 249.

Elle a, par ailleurs, souhaité entendre l'avis préalable du Gouvernement sur les amendements n°s 217, 248, 134 rectifié, 22.

**Jeudi 24 novembre 1988. - Présidence de M. Christian Poncelet, président - Sur proposition de MM. Maurice Blin, rapporteur général, Jacques Oudin et Roger Chinaud, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption d'un amendement à la première partie de la loi de finances pour 1989 abaissant à 15 %**

l'ensemble des prélèvements libératoires sur les produits de placements à revenu fixe à l'exception des bons anonymes.

**M. Josy Moinet** a constaté que le gage proposé pour cet amendement représentait un alourdissement de la fiscalité pétrolière.

**M. Maurice Blin, rapporteur général**, a souligné que le Sénat ne disposait pas toujours des moyens lui permettant de chiffrer avec exactitude le produit des gages proposés par les auteurs d'amendements.

**M. Christian Poncelet, président**, a souhaité que la commission engage une réflexion sur les moyens de procéder à une meilleure appréciation du montant des gages proposés pour répondre aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution.

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

**Mercredi 23 novembre 1988. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :**

. **M. Charles de Cuttoli** pour la **proposition de loi organique n° 65** (1988-1989) présentée par MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Jean Barras, tendant à **modifier et compléter la loi organique n° 76-97** du 31 janvier 1976 sur le **vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République** ;

. **M. Auguste Cazalet** pour la **proposition de loi n° 56** (1988-1989) présentée par M. Charles Pasqua et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, relative aux **destructions, dégradations et dommages** commis au **préjudice d'un culte** ;

. **M. Charles de Cuttoli** pour la **proposition de loi n° 66** (1988-1989) présentée par MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Jean Barras, **modifiant et complétant l'article 2 quater** de la **loi n° 82-471** du 7 juin 1982 relative au **Conseil supérieur des Français de l'étranger** ;

. **M. Charles de Cuttoli** pour la **proposition de loi n° 67** (1988-1989) présentée par MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Jean Barras, tendant à **modifier l'article 6** de la **loi n° 82-471** du 7 juin 1982 relative au **Conseil supérieur des Français de l'étranger** ;

. **M. Daniel Hoeffel** pour la **proposition de loi n° 72** (1988-1989) présentée par MM. Daniel Hoeffel, Marcel Lucotte et Charles Pasqua, tendant à **supprimer** la possibilité de **fusion des listes** de candidats au **deuxième tour des élections municipales**.

A la demande de **M. Roger Romani** et à l'issue d'un débat au cours duquel sont notamment intervenus **M. Jacques Larché, président, MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Paul Masson, Charles Lederman, Jacques Thyraud, Christian Bonnet et Hubert Haenel**, la commission dans sa majorité a ensuite donné mandat à son président pour demander à **M. Pierre Arpaillange**, garde des sceaux, ministre de la justice, de venir apporter devant elle des précisions sur les trois sujets suivants :

- les problèmes généraux que pose le secret de l'instruction ;
- l'activité de la quatorzième section du parquet spécialisée dans la lutte contre les activités terroristes ,
- la philosophie actuelle de la Chancellerie en matière d'action publique.

La commission a ensuite **examiné pour avis**, sur le rapport de **M. Germain Authié**, les crédits affectés aux **services généraux** du ministère de la justice dans le projet de loi de finances pour 1989.

**M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a d'abord rappelé que la part des grands services dans l'ensemble des dépenses ordinaires de la Chancellerie se décomposerait en 1989 de la manière suivante : 44,3 % pour les services judiciaires, près de 27 % pour l'administration pénitentiaire, 17,1 % pour l'administration centrale et les services communs, enfin, 10,2 % pour l'éducation surveillée ; les dotations supplémentaires obtenues par la Chancellerie durant la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale n'ayant pas modifié sensiblement cette répartition.

Après avoir relevé que les crédits de paiement prévus initialement pour le budget de la Chancellerie (15,618



millions de francs), avaient été augmentés de 106,7 millions de francs (dont 73,2 millions de francs pour l'administration pénitentiaire) à l'issue du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, le rapporteur pour avis a souligné que l'effort financier consenti était inégalement réparti : si l'administration pénitentiaire continue à bénéficier d'une légitime priorité, le sort réservé aux services judiciaires suscite de nombreuses inquiétudes tandis que l'éducation surveillée "sacrifiée", selon lui, au cours des deux derniers exercices, fait l'objet d'un effort encourageant mais encore trop modeste.

**M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a conclu son exposé liminaire en soulignant que le projet de budget de la Chancellerie même consolidé par les dotations supplémentaires, n'était pas encore celui qui aurait pu être souhaité.

Evoquant les services judiciaires (dont les crédits de fonctionnement de 6,265 milliards de francs progresseront de 3,5 % environ en 1989), le rapporteur pour avis a déclaré que le garde des sceaux entendait organiser sa politique autour de trois directions principales :

- la création d'emplois pour des besoins spécifiques (mise en oeuvre de la réforme en matière de placement en détention provisoire, renforcement du tribunal de Nouméa, accompagnement du programme de construction des nouvelles prisons, augmentation du nombre des magistrats placés auprès des chefs de cours) ;

- le renforcement des moyens de fonctionnement des juridictions : les moyens informatiques sont augmentés de 30,36 %, tandis que les moyens d'intervention progressent de 2,1 millions de francs notamment pour permettre le développement du contrôle judiciaire et de l'aide aux victimes ;

- l'amélioration de la situation des personnels : à cet égard, un crédit nouveau de 15 millions de francs devrait permettre d'améliorer le régime indemnitaire des personnels des greffes tandis que 182 emplois

d'avancement devraient être créés dans le corps des greffiers à la suite d'une restructuration de ce corps.

Le rapporteur pour avis s'est élevé contre la politique de compression des effectifs qui conduit à supprimer 200 emplois de catégories C et D dans les greffes. Il a souligné que l'introduction de technologies nouvelles dans les services judiciaires exigeait au contraire le maintien sinon le renforcement des effectifs en place.

En ce qui concerne la situation des magistrats, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a vivement insisté pour que la commission plaide en faveur de la revalorisation de la dotation, votée par l'Assemblée nationale, destinée à améliorer le régime indemnitaire des magistrats (18 millions de francs contre 49,6 millions de francs l'année dernière). Le rapporteur pour avis a rappelé qu'en 1987 la Chancellerie avait estimé que 180 millions de francs, soit 60 millions de francs par an sur trois exercices, étaient nécessaires pour instituer une véritable parité entre la magistrature et les autres grands corps de l'Etat exerçant des fonctions juridictionnelles.

Le rapporteur pour avis a ensuite précisé que la "masse contentieuse" avait enregistré en 1987 un bond sensible par rapport à 1986 devant les différentes juridictions de l'ordre judiciaire. Au total, a-t-il ajouté, si l'amélioration du fonctionnement des juridictions reste plus que jamais à l'ordre du jour, on n'en constate pas moins d'année en année un lent progrès traduisant l'effort indéniab le fourni par magistrats et greffiers pour assurer une meilleure justice.

Après avoir évoqué les opérations d'équipement réalisées ou engagées en 1988 et prévues au titre de l'année 1989 dans les juridictions, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a souligné que la politique informatique de la Chancellerie était concentrée sur les travaux de conception de la nouvelle chaîne pénale et de la nouvelle chaîne civile ainsi que sur une nouvelle conception de l'application du casier judiciaire national. L'ensemble de ces travaux devrait être pris en compte

dans l'élaboration du nouveau schéma directeur 1989-1993. **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a souhaité à cet égard qu'une coordination s'établisse entre les concepteurs et les utilisateurs.

Le rapporteur pour avis a précisé que la Chancellerie ne prévoyait pas de modifier le statut des conciliateurs (au nombre de 1.200 environ actuellement), avant de relever la réduction de la durée moyenne des instances à la chambre sociale de la Cour de cassation : 25 mois en 1987 contre 31,7 mois en moyenne en 1986 ; par ailleurs, 7.290 affaires ont pu être jugées l'année dernière contre 5.259 en 1986. Le rapporteur pour avis a estimé que l'institution de la "formation restreinte" prévue par la loi du 6 août 1981 avait contribué aux progrès enregistrés en ce domaine.

S'agissant de la politique de solidarité de la Chancellerie, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'en 1987, 301.945 demandes d'aide judiciaire avaient été déposées, 242.318 admissions définitives prononcées et 38.585 rejetées. Après avoir relevé l'impossibilité d'évaluer les incidences du relèvement du plafond de l'aide judiciaire résultant des lois de finances pour 1983, 1984 et 1986 sur l'augmentation des demandes d'aide, il a précisé que le projet de budget pour 1989 prévoyait pour ce poste un crédit évaluatif de quelque 350 millions de francs.

Le rapporteur pour avis a ajouté que le projet de budget prévoyait aussi un crédit de 65 millions de francs pour l'indemnisation des victimes d'infractions pénales ; 97 associations ou bureaux d'aide aux victimes étant d'ores et déjà implantés dans 90 villes sièges des tribunaux de grande instance. En ce qui concerne l'indemnisation des commissions d'office, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a précisé que la valeur de la lettre clé servant de base de calcul à l'indemnité due aux avocats commis d'office avait été portée à 110 francs par un décret du 28 septembre 1984 et n'avait pas été réévaluée depuis.

S'agissant plus précisément des dotations affectées à l'administration centrale de la Chancellerie en 1989, le rapporteur pour avis a relevé qu'elles s'inscrivaient dans trois orientations : l'accompagnement du programme de construction des nouvelles prisons, la poursuite de la politique de modernisation des services judiciaires et le développement de l'action sociale.

Traitant de la situation du Conseil d'Etat, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a rappelé que cette haute juridiction était composée de 220 membres et relevé que huit suppressions d'emploi étaient prévues en 1989 au tableau de ses effectifs.

Le rapporteur pour avis a enfin mis l'accent sur la progression continue de l'activité de la commission nationale de l'informatique et des libertés : 20.236 déclarations et demandes d'avis, 25 séances plénières et 125 délibérations pour la seule année 1987.

Le rapporteur pour avis a conclu en souhaitant que la modernisation des services judiciaires ne s'accompagne plus, à l'avance, de réduction du nombre des emplois : la politique de compression des effectifs, en application de la règle dite des "1,5 %" constitue en effet pour la justice un lourd handicap alors que les tâches des greffes ne cessent de s'accroître. Le rapporteur pour avis a mis l'accent sur la difficulté de "faire fonctionner convenablement notre justice" avec seulement un peu plus de 1 % du budget de la nation.

Compte tenu de ces appréciations nuancées, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a souhaité que la commission n'émette pas un avis défavorable sur les crédits alloués aux services généraux dans le projet de budget de la Chancellerie pour 1989.

**M. Christian Bonnet** s'est vivement élevé contre l'insuffisance des moyens mis à la disposition de la justice depuis une trentaine d'années. Après s'être demandé s'il ne conviendrait pas de "reprivatiser" les greffes, il a fait observer que la règle du "gel" des emplois n'était pas

appliquée à tous les secteurs de l'activité de l'Etat. Regrettant que les intérêts des magistrats ne soient pas mieux défendus, il a déclaré que, pour sa part, il voterait contre le projet de budget.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a mis l'accent sur le progrès qu'avait constitué le franchissement par le budget de la Chancellerie de la "barre des 1 %" par rapport au budget global de l'Etat. Il a souligné les efforts accomplis par le garde des sceaux pour obtenir les dotations supplémentaires qui furent finalement "consenties" par le ministre du budget à l'Assemblée nationale. Il s'est enfin demandé s'il n'y avait pas contradiction à souhaiter une moindre intervention de l'Etat et le maintien sinon le renforcement des effectifs des administrations.

**M. Jacques Larché, président**, a souhaité qu'un effort significatif soit consenti pour améliorer le régime indemnitaire des magistrats. Il a rappelé que 49,6 millions de francs avaient pu être dégagés à cet égard l'année dernière contre seulement 18 millions de francs dans le présent projet de budget après le débat à l'Assemblée nationale. **M. Jacques Larché, président**, a rappelé que le déficit de la régie Renault avait été durant quatre années d'un montant comparable au budget de la justice et qu'une telle comparaison soit possible ne lui paraissait pas acceptable.

**M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a souhaité que la dotation consacrée à l'amélioration du régime indemnitaire des magistrats soit doublée lors du débat budgétaire devant le Sénat. En réponse à M. Christian Bonnet, il a confirmé qu'il regrettait la compression des effectifs dans les greffes, en estimant que l'appel aux vacataires n'était pas un "bon palliatif".

La commission a alors émis un avis défavorable sur les crédits affectés aux services généraux de la Chancellerie dans le projet de loi de finances pour 1989.

Sur le rapport pour avis de **M. Jacques Thyraud**, la commission a ensuite examiné les crédits affectés à

## **l'administration pénitentiaire dans le projet de loi de finances pour 1989.**

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a insisté sur la continuité de l'effort entrepris dans le domaine pénitentiaire : d'un montant de 3,578 milliards de francs, les crédits de paiement de cette administration progressent d'environ 10 % avec une augmentation de près de 5 % des dépenses ordinaires et de plus de 23 % des dépenses en capital ; de plus, si le projet de budget initial prévoyait la création de 660 nouveaux postes budgétaires, les crédits supplémentaires obtenus à l'Assemblée nationale permettront 420 recrutements de plus, dont 370 de surveillants et 50 de personnels administratifs.

Après avoir jugé "satisfaisant" sur le plan financier le projet de budget de l'administration pénitentiaire, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a rappelé les événements qui se sont déroulés dans certains établissements pénitentiaires durant les douze derniers mois : à Saint-Maur au mois de novembre 1987 (coût de la reconstruction : 89 millions de francs) ; à Besançon au mois de décembre de la même année ; enfin à Ensisheim au mois d'avril 1988 (coût de la reconstruction : 65 millions de francs).

Après avoir observé que les établissements concernés n'étaient pourtant pas "surpeuplés", le rapporteur pour avis a évoqué le "vent de fronde" des personnels de surveillance qui, du 26 septembre au 5 octobre 1988, a paralysé une centaine d'établissements pénitentiaires et empêché le cours normal de la justice. Il a relevé ici des défaillances sérieuses et a rendu hommage aux services de police qui ont suppléé la carence des surveillants.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a ensuite déclaré que le programme de construction des nouvelles prisons (dit "programme 13.000") était poursuivi : 7.400 places de détention pourront être ouvertes au printemps 1990. Il a ajouté que dans le cadre du programme de construction "classique", 2.554 places

nouvelles avaient par ailleurs été mises en service en 1988.

Le rapporteur pour avis a précisé qu'il avait pris connaissance des plans des quatre "nouvelles prisons" mais qu'il avait regretté le manque d'originalité tant de la conception architecturale que du mode de fonctionnement prévu pour ces nouveaux établissements.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a rappelé que la population pénale était composée, au 1er janvier 1987, de 49.328 détenus dont une majorité était composée par des classes d'âge "jeunes".

Evoquant le milieu ouvert, le rapporteur pour avis a relevé le succès du sursis assorti de la mise à l'épreuve (1,33 % d'échecs seulement) ainsi que le développement du travail d'intérêt général en particulier au profit des associations.

Le rapporteur pour avis s'est, ici, élevé contre l'insuffisance des moyens accordés aux agents de probation (11 millions de francs seulement en 1989) alors que l'activité de ces auxiliaires s'accroît d'une manière continue.

Abordant enfin le problème de la santé des détenus, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il avait procédé à la visite de l'établissement d'hospitalisation public de Fresnes animé par un personnel soignant de 186 personnes ayant en charge 247 lits répartis dans une dizaine de services ; il a souligné que cet hôpital avait vocation à devenir un "établissement pilote" en dépit d'un ratio "agents soignants-nombre de lits" largement inférieur aux normes habituelles.

Le rapporteur pour avis a souhaité que des crédits suffisants soient immédiatement mis à la disposition de l'établissement public pour qu'il puisse accomplir sa mission.

En ce qui concerne le SIDA, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a estimé que le risque de propagation du virus dans le milieu carcéral était

"minimisé". Il a souligné que les enquêtes menées à la demande de la commission nationale informatique et libertés sur ce sujet ainsi qu'un rapport récemment établi à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe montrait, au contraire, que la situation était extrêmement préoccupante.

Le rapporteur pour avis a considéré que les pratiques homosexuelles et la toxicomanie en milieu carcéral ne pouvaient déboucher que sur une propagation du virus dans les prisons.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a plaidé pour l'application dans nos établissements pénitentiaires des recommandations du Conseil de l'Europe : en particulier la nécessité d'une information maximum pour tous les détenus et la possibilité pour ceux-ci d'obtenir des préservatifs.

En conclusion, le rapporteur pour avis a, enfin, souhaité que l'on cesse, sur ce point, de pratiquer la "politique de l'autruche".

Après avoir jugé inacceptable le refus d'isoler les détenus toxicomanes dans les établissements pénitentiaires, **M. Jacques Larché, président**, a déclaré que le dépistage du SIDA dans les prisons ne lui paraissait pas incompatible avec le secret médical.

**M. Charles de Cuttoli** a rappelé que l'incorporation dans l'armée française de même que l'accès à notre nationalité ainsi qu'à la fonction publique étaient normalement précédés d'examen médicaux sans que personne ne s'en émeuve véritablement.

**M. Michel Rufin** s'est vivement élevé contre la renonciation à quatre nouvelles prisons en rappelant que deux d'entre elles devaient être implantées dans son département. Il a souligné le paradoxe consistant à abandonner des constructions en milieu rural alors que le malaise des personnels pénitentiaires est en partie dû à leurs mauvaises conditions d'habitation en zone urbaine. Soulignant que le programme initial de 15.000 nouvelles



places de détention était à ses yeux un "minimum", M. Michel Rufin a déclaré que sa révision constituait à ses yeux un motif suffisant pour rejeter le projet de budget de la Chancellerie.

La commission a alors émis un avis défavorable sur les crédits alloués à l'administration pénitentiaire dans le projet de loi de finances pour 1989.

La commission a enfin examiné sur le rapport pour avis de M. Charles de Cuttoli les crédits affectés à l'éducation surveillée dans le projet de loi de finances pour 1989.

M. Charles de Cuttoli , rapporteur pour avis, a d'abord rappelé que le budget de l'éducation surveillée était le plus démuné dans un budget de la justice qui fait déjà figure, traditionnellement, de "parent pauvre" dans le projet de loi de finances. Il a souligné l'importance du rôle de ce service public puisque quelque 200.000 jeunes sont chaque année l'objet d'une ou de plusieurs mesures d'assistance éducative.

Le rapporteur pour avis a précisé que le total des crédits de paiements prévus pour l'éducation surveillée en 1989 s'élevait initialement à 1,413 milliard de francs contre 1,337 milliard de francs en 1988, soit une hausse de 5,68 % ; les autorisations de programme enregistrent une progression de plus de 2,58 % tandis que les dépenses ordinaires sont abondées à raison de + 5,05 %. Les dépenses en capital progressent quant à elles de 36,39 % par rapport à l'année dernière.

Le rapporteur pour avis a ajouté que la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale avait permis d'abonder ces crédits à hauteur de 5,5 millions de francs dont 1,5 million pour les frais de déplacement des personnels, 1,5 million pour le renouvellement du parc automobile, et 2,5 millions pour l'entretien et la rééducation des mineurs et jeunes majeurs.

M. Charles de Cuttoli , rapporteur pour avis, a ensuite déclaré que la "stagnation des crédits" dénoncée

par certains lors des deux derniers exercices en matière d'éducation surveillée avait été la conséquence d'un réexamen précédent des structures et de l'activité des services de l'éducation surveillée; consignés dans un "audit" remis au garde des sceaux au mois de décembre 1986, les résultats de cette étude ont fait apparaître un certain nombre de défaillances dont il convenait avant tout de prendre l'exacte mesure.

Le rapporteur pour avis a précisé que conformément aux demandes de l'audit, l'éducation surveillée avait fait l'objet d'une réorganisation administrative fondée sur une meilleure "hiérarchisation" et une plus grande déconcentration. Aux termes du décret du 14 janvier 1988, 11 directions régionales, 90 directions départementales ont autorité sur les 54 institutions spéciales d'éducation surveillée, les 86 centres d'orientation et d'action éducative, les 43 centres de consultation d'orientation éducative et les 21 foyers d'action éducative qui composaient ce service public au 1er juillet 1988.

**M. Charles de Cuttoli , rapporteur pour avis**, a ajouté que 129 tribunaux de grande instance étaient dotés à la même date de "services éducatifs auprès des tribunaux" mis en place par l'arrêté du 30 juillet 1987 ; en outre, 77 tribunaux pour enfants sont pourvus d'un "équipement de base" assurant les fonctions de consultation, d'orientation, d'action éducative en milieu ouvert et d'hébergement de nuit ou de jour. Soulignant que la fonction la plus coûteuse était celle de l'hébergement, le rapporteur pour avis a indiqué que les structures d'hébergement d'Angers, de Dijon, du Havre et de Strasbourg devraient être mises en service en 1989.

Evoquant le secteur associatif habilité, le rapporteur pour avis a souligné qu'il était composé d'un millier de structures environ recevant des dotations du ministère de la justice et de l'aide sociale à l'enfance. Il a précisé que les dépenses de fonctionnement de ce secteur avaient été supportées par le budget de l'éducation surveillée à hauteur de 549,1 millions de francs en 1987.

**M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis, a** déclaré que l'effectif budgétaire des personnels de l'éducation surveillée était en 1987 de 4.316, dont 2.134 éducateurs titulaires ; en 1988, à la suite notamment de la suppression de 92 emplois d'éducateurs titulaires, cet effectif est passé à 4.242.

Après avoir souligné que le projet de budget prévoyait au profit des personnels la réévaluation d'un certain nombre d'indemnités, le rapporteur pour avis a indiqué qu'en 1987, chaque éducateur avait en charge près de seize jeunes. Il a fait observer que les prises en charge en "milieu naturel" étaient largement majoritaires, surtout dans le secteur public, mais qu'on devait distinguer néanmoins :

- les hébergés complets qui reçoivent une formation générale ou professionnelle dans l'établissement ;
- les hébergés de jour ou demi-pensionnaires ;
- les jeunes faisant l'objet d'un hébergement extérieur financé par l'établissement ou le service ;
- enfin, les externes pris en charge par les établissements ou les services et restant dans leur milieu naturel de vie.

**M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis, a**, ensuite, relevé que conformément aux recommandations de l'audit, l'éducation surveillée procédait à l'échange ou à la cession d'une partie de son patrimoine immobilier.

Le rapporteur pour avis a aussi rappelé à cet égard le souhait de la direction de l'éducation surveillée de bénéficier d'un fonds de concours qui lui permettrait de réinvestir au profit de ses missions le produit de ces cessions d'établissements.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué quelles étaient les orientations de l'action éducative du ministère de la justice pour 1989 :

- en présence des mineurs délinquants, procurer au magistrat en amont de sa décision l'information

maximum tant sur la situation du mineur que sur les prises en charge éducatives existant dans le département, les services éducatifs auprès des tribunaux devant pourvoir à cette tâche ;

- développement du travail d'intérêt général en favorisant l'aspect éducatif lorsque des mineurs délinquants sont en cause ;

- continuité de l'action éducative dans le cas où le mineur subit une période d'incarcération ;

- amélioration et "individualisation" de la qualité des prises en charge ;

- accès de tout mineur à la justice, à l'hébergement, aux soins, à l'amélioration de son niveau scolaire, à une aide à l'accès à l'emploi ou à des statuts intermédiaires, à des activités culturelles, sportives et à des voyages ;

- retour du mineur dans des structures de droit commun ;

- mise en place pour les mineurs les plus difficiles de projets pédagogiques innovateurs.

Après avoir estimé qu'en matière de réorganisation administrative l'éducation surveillée assurerait la continuité de l'action entreprise l'année dernière, **M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis**, a estimé qu'il n'en était pas de même en ce qui concerne la pédagogie éducative : dans ce domaine, a-t-il déclaré, les défaillances constatées par l'audit ne sont plus reconnues comme telles par la direction de l'éducation surveillée. Le rapporteur pour avis s'est interrogé sur le contenu des "solutions innovatrices" annoncées par l'éducation surveillée en ce qui concerne les mineurs les plus difficiles et notamment les mineurs délinquants qui ne seront plus placés en détention provisoire à partir du 1er mars 1989.

Evoquant enfin le problème de la toxicomanie, le rapporteur pour avis a précisé que 200 familles d'accueil avaient été recrutées, mais que les quatre centres spécialisés de Paris, de Rethel, de Marseille et de Lille,

partiellement financés par l'éducation surveillée, recevaient de moins en moins de mineurs. En ce qui concerne la propagation du virus du S.I.D.A., le rapporteur pour avis s'est interrogé sur les possibilités de dépistage de la séro-positivité chez les jeunes pris en charge par les services de l'éducation surveillée.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a émis un avis défavorable sur les crédits alloués à l'éducation surveillée dans le projet de loi de finances pour 1989.

Au cours d'une seconde séance tenue en fin d'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur**, sur les crédits de son ministère pour 1989.

Le ministre de l'intérieur a tout d'abord évoqué les grandes orientations de son budget qui se répartissent en quatre grandes actions : administration territoriale, sécurité civile, sécurité publique et collectivités locales.

S'agissant de l'administration territoriale, **M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur**, a indiqué que le projet de loi de finances pour 1989 ne comportait pas de nouveautés mais que deux études seraient entreprises au cours de l'année à venir sur la déconcentration, d'une part et sur le programme de modernisation des préfetures, d'autre part.

Sur le premier point, le ministre de l'intérieur a précisé que la politique de déconcentration devait être aujourd'hui relancée après plusieurs années de pratique de la décentralisation et en liaison avec elle. A cette fin seraient confiées de nouvelles missions aux sous-préfets. Cette orientation fera également appel aux réflexions de chaque préfet, l'objectif poursuivi étant à rapporter au fait que les effectifs des promotions de l'E.N.A. ont été divisés par deux.

Sur le second point, le programme de modernisation devrait permettre d'équiper les préfetures en matériels informatiques et bureautiques ainsi qu'en moyens de

transmission, de sorte qu'elles soient placées dans une situation comparable à celle des administrations départementales qui ont déjà entrepris, au cours des dernières années, cet effort de modernisation.

Puis, le ministre a indiqué les points fondamentaux de l'action qu'il souhaitait conduire dans les domaines de la sécurité civile et de la police nationale :

- s'agissant de la sécurité civile, il a noté que la loi du 23 juillet 1987 avait permis de réaliser des avancées importantes et qu'il convenait d'effectuer des progrès dans le secteur de la défense civile qui lui paraissait insuffisamment développé, la priorité étant à cet égard l'amélioration du système de transmissions gouvernementales. Il a confirmé que la lutte aérienne contre les incendies de forêt serait désormais assurée également par le recours aux hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de terre.

- s'agissant de la police nationale, il a expliqué que l'effort porterait en 1989 sur la formation des personnels, la rénovation des locaux et les équipements informatiques. Le plan de modernisation sera bien entendu respecté et l'effort en faveur de la police technique et scientifique renforcé. Il a indiqué que le recours aux policiers auxiliaires avait été accéléré par rapport à ce qu'il estimait raisonnable de faire mais que 1.000 postes supplémentaires seraient toutefois créés en 1989. Enfin un effort important sera engagé dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Le ministre de l'intérieur a ensuite laissé la parole à **M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales**, pour la présentation des crédits budgétaires destinés aux collectivités locales.

Celui-ci a tout d'abord souligné le caractère exceptionnellement favorable des concours de l'Etat aux collectivités locales pour 1989. C'est le cas en particulier de la dotation globale de fonctionnement, qui progresse de

9,19 %, grâce à son indexation sur la T.V.A. aux taux de 1979. Le secrétaire d'Etat a indiqué au passage que cette méthode de calcul pourrait être remise en cause.

**M. Jean-Michel Baylet** a ensuite passé en revue les autres concours qui obéissent pour la plupart à des mécanismes d'indexation, pour faire ressortir qu'au total et en dehors de la fiscalité transférée, ils s'élèveront à 163 milliards de francs, soit un gain de pouvoir d'achat de 4 %.

Evoquant le problème du fonds de compensation pour la T.V.A., il a indiqué qu'à la suite de l'annulation partielle par le Conseil d'Etat du décret du 26 décembre 1985, un crédit supplémentaire de l'ordre de 700 millions de francs, au titre de 1988, et de nouvelles mesures tirant pour l'avenir les conséquences de cette décision figuraient dans le projet de loi de finances rectificative pour 1988, adopté ce même jour par le Conseil des ministres.

Le secrétaire d'Etat a enfin indiqué que les grandes orientations de son action pour 1989 porteraient, en matière financière, sur le renforcement de la péréquation de la taxe professionnelle, la révision des bases foncières, qui pourrait être l'occasion d'un desserrement des contraintes imposées aux collectivités locales en matière de vote des taux, et, enfin, le développement de la coopération intercommunale.

**M. Paul Masson, rapporteur pour avis des crédits de la police nationale**, a interrogé le ministre sur les points suivants :

- le coût de l'abandon de la construction d'une école de police à Egletons : le ministre a confirmé que ce coût s'élèverait probablement à 10 millions de francs, l'abandon étant motivé par la nécessité de construire une école qui, d'une part, soit située dans une zone à forte densité de population, et, d'autre part, dans le secteur nord-est du pays qui en est pour l'instant dépourvu.

- les conséquences de l'échéance européenne du 1er janvier 1993 sur les contrôles permettant d'endiguer l'immigration clandestine : le ministre a confirmé qu'il

importait de procéder à une réflexion d'ampleur sur ce sujet qui renouvelait en effet totalement les données du problème. Il a indiqué que, si une réflexion était en cours au sujet de la législation relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, celle-ci n'était pas encore sur le point d'aboutir.

- la politique de lutte anti-terroriste : le ministre a réaffirmé sa détermination en ce domaine et exposé à la commission les conclusions générales qu'il tirait de son récent voyage en Corse. Il s'est déclaré préoccupé par le "problème basque", annonçant que de nouveaux moyens allaient être mis en place dans les Pyrénées atlantiques, ainsi d'ailleurs que dans les Pyrénées orientales.

Après un débat relatif aux dates des élections municipales, au cours duquel sont intervenus MM. **Christian Bonnet**, **Pierre Salvi**, **Jacques Larché**, président, et **Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Pierre Joxe**, ministre de l'intérieur, a confirmé que le Conseil des ministres venait de les fixer aux 12 et 19 mars prochain.

En réponse à une question de M. Jacques Larché, président, sur les intentions du ministre concernant d'une part le regroupement des élections locales, d'autre part l'éventualité d'une réforme du régime électoral de Marseille, **M. Pierre Joxe**, ministre de l'intérieur, a précisé, sur le premier point, qu'il envisageait de saisir les groupes parlementaires de cette question et, en l'absence de réaction de leur part, de prendre l'initiative d'un projet de loi, estimant par ailleurs que le mode de scrutin cantonal devait être revu ; sur le second point, il a répondu par la négative.

En réponse aux questions de **M. Jean-Pierre Tizon**, rapporteur pour avis des crédits consacrés à la sécurité civile, et après les interventions de MM. **Alphonse Arzel**, **Pierre Salvi** et **André Dagnac**, le ministre a indiqué que les unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile contribuaient aux secours mis en place dans les pays étrangers lorsque des catastrophes de grande ampleur s'y



produisaient (par exemple au Mexique il y a deux ans). Il a convenu que l'érosion déjà perceptible du recrutement des sapeurs-pompiers volontaires appelait une réflexion sur l'avenir des services d'incendie.

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales, a ensuite répondu aux questions relevant de sa compétence.**

Il a indiqué à M. Alphonse Arzel, s'agissant de la date de notification des dotations de l'Etat, qu'elle serait avancée cette année à la fin du mois de janvier, soit un gain de temps d'un mois par rapport aux années précédentes et que les taux de concours de la dotation globale d'équipement seraient connus dans le courant du mois de janvier.

En réponse aux questions de M. Pierre Salvi,

- concernant les juridictions administratives, il a indiqué que le transfert de compétences en matière de recours pour excès de pouvoir se ferait progressivement et que l'enveloppe des crédits consacrés à ces juridictions serait effectivement transférée au ministère de la justice à compter de l'année 1990 ;

- au sujet du fonds de compensation pour la T.V.A., il a précisé que, pour 1988, un crédit de l'ordre de 700 millions de francs serait inscrit dans le collectif budgétaire pour permettre de réintégrer dans l'assiette du fonds les dépenses qu'en avait exclu illégalement le décret du 26 novembre 1985, mais que le taux intermédiaire actuellement appliqué au calcul des attributions resterait applicable, pour des raisons purement techniques. En revanche, pour l'avenir, le collectif budgétaire devrait comporter des dispositions législatives à caractère permanent tirant les conséquences de la position du Conseil d'Etat ;

- s'agissant de la révision des bases, le secrétaire d'Etat a précisé que l'intention du Gouvernement était de déposer un projet de loi à la session de printemps et que,

compte tenu du calendrier nécessaire à la réalisation complète de cette révision, l'application pourrait intervenir à compter de 1993 ;

- au sujet de la dotation spéciale "instituteurs" dont le rapporteur pour avis avait demandé la suppression au profit d'une prise en charge directe par l'Etat du logement des instituteurs, **M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales**, a reconnu qu'il n'était pas en mesure de fixer une date pour l'application de l'article premier de la loi du 29 novembre 1985 réformant la dotation globale de fonctionnement qui a posé le principe de ce transfert ;

- enfin, concernant la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, le secrétaire d'Etat a fait ressortir que la surcompensation avait été tour à tour admise par les gouvernements successifs et qu'elle serait maintenue, une nouvelle augmentation du taux de trois points étant à prévoir de ce fait pour 1989.

**Jeudi 24 novembre 1988. - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- Après que **M. Jacques Larché, président**, eut rendu compte de ses contacts avec **M. Pierre Arpaillange**, garde des sceaux, ministre de la justice, la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis** présenté par **M. Paul Masson**, sur les **crédits affectés à la police nationale** par le **projet de loi de finances pour 1989**.

Le rapporteur pour avis a exposé à la commission qu'il diviserait son exposé en deux parties, la première consacrée aux caractéristiques du budget, la seconde aux enjeux de la sécurité publique en cette fin du vingtième siècle.

Analysant les grandes lignes du budget de 1989, il a souligné que les crédits de paiement attribués à la police nationale représenteraient 20,021 millions de francs, soit une augmentation de 2,35 % par rapport à 1988, les

dépenses ordinaires du titre III ne progressant que de 292 millions de francs, soit une augmentation de 1,52 % en francs courants. Il a souligné que l'affectation de ces 292 millions supplémentaires se répartissait en deux parts d'un montant analogue, la première correspondant en fait à des mesures inéluctables de revalorisation des rémunérations publiques, des indemnités et la seconde permettant d'engager des actions véritablement nouvelles, à savoir la création de 1.000 postes supplémentaires de policiers auxiliaires (35 millions de francs), l'amélioration des taux d'encadrement des corps de la police nationale (38 millions de francs), la création d'un institut d'aide aux études de sécurité intérieure (10 millions de francs), la formation des personnels de police (20 millions de francs) et l'augmentation des crédits affectés aux dépenses d'informatique, bureautique et télématique (40 millions de francs). Les dépenses en capital augmentent de 8,75 %, soit 38,8 millions, cette augmentation étant imputable à l'équipement immobilier (+ 36,2 MF) et au doublement des crédits affectés au logement des policiers (+ 1,5 million). Les autorisations de programme, quant à elles, connaissent une légère régression puisqu'elles passent de 610 millions de francs en 1988 à 609 millions de francs en 1989.

Après avoir indiqué que le plan de modernisation voté par le Parlement en 1985 serait en 1989 -comme au cours des années précédentes- respecté, le rapporteur pour avis a indiqué que les effectifs de la police nationale resteraient stables l'année prochaine, seule la création de 1.000 postes de policiers auxiliaires déjà mentionnée ayant été décidée. Puis, il a souligné l'effort consenti en faveur de la formation des personnels, les crédits passant de 46 à 71 millions de francs. Un effort important est également consenti en faveur de l'équipement informatique de la police nationale (+ 23,5 %), ces crédits permettant notamment de poursuivre la modernisation des grands fichiers de la police.

Le rapporteur pour avis a ensuite analysé l'évolution de la délinquance en 1987. Il a observé, d'une part, que celle-ci, pour la troisième année consécutive, avait diminué (- 3,68 %) et, d'autre part, que le taux d'élucidation des actes recensés s'était amélioré.

Abordant ensuite la deuxième partie de son rapport, **M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a souligné que les enjeux de la politique de sécurité en cette fin du vingtième siècle étaient tout d'abord le défi lancé aux responsables de la sécurité des Etats européens par la disparition des frontières internes de la communauté, tout particulièrement dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine. Il a exposé que la suppression des frontières internes entraînait un bouleversement des notions les plus fondamentales en matière de police des étrangers et qu'il lui apparaissait nécessaire d'étudier de façon sereine et approfondie l'ensemble de ces problèmes. Il a ensuite abordé les problèmes liés à l'urbanisation croissante des pays européens ainsi qu'au développement des manifestations de masse.

Enfin, il a insisté sur la nécessité d'améliorer les relations entre la police et l'opinion publique, cette amélioration lui apparaissant notamment susceptible d'emprunter la voie de contrats entre les collectivités locales et l'Etat pour développer des "programmes de paix publique".

Le rapporteur pour avis a conclu en exposant à la commission que les idées du ministre lui apparaissaient intéressantes et ne pouvaient laisser personne indifférent mais il a parallèlement constaté que les crédits attribués à la police nationale pour 1989 n'atteignaient pas le montant nécessaire pour régler les problèmes immédiats et engager les réformes indispensables. Il a donc proposé à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

**M. Jacques Larché, président**, est intervenu pour souligner l'intérêt que présentait effectivement pour la commission la perspective de la suppression des frontières

intra-européennes. Il a estimé qu'une réflexion devrait être menée sur ce point et qu'il envisageait de proposer à la commission, dans un délai relativement bref, des perspectives d'action.

**M. Pierre Salvi** a souligné que trois problèmes lui paraissaient importants : le maintien du dispositif législatif relatif aux contrôles d'identité ; la diffusion de scènes de violence à la télévision et, enfin, les difficultés engendrées par les "réfugiés économiques".

**M. Jacques Larché, président,** a conclu la discussion en s'interrogeant sur les possibilités de réaliser en faveur des locaux de la police, des programmes de construction dont le coût initial serait à la charge des collectivités locales intéressées, la police nationale versant en contrepartie un loyer à ces mêmes collectivités.

Puis la commission, suivant les propositions de son rapporteur pour avis, a donné un **avis défavorable** à l'adoption des **crédits de la police nationale**.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport pour avis** présenté par **M. Jean-Pierre Tizon** sur les **crédits du ministère de l'intérieur (sécurité civile) pour 1989**.

Après avoir souligné que ces crédits représentaient moins de 1,50 % du total des crédits attribués au ministère de l'intérieur et moins de un pour mille du total des dépenses du budget global, **M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis,** a exposé que le budget de la sécurité civile pour 1989 se caractérisait par une stagnation des crédits de paiement affectés aux dépenses ordinaires, mais laissait apparaître une augmentation de 20 % des autorisations de programme qui serait en quasi-totalité absorbée par le groupement aérien de la sécurité civile.

Le rapporteur pour avis a ensuite rappelé les grandes lignes de la loi du 22 juillet 1987 qui a réorganisé les structures de la sécurité civile et précisé ses missions ; il a souligné que les textes réglementaires nécessaires à

l'application de cette loi avaient été publiés. Seuls le décret relatif à l'élaboration du code national d'alerte et le décret permettant l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux obligations de débroussaillage n'ont pas encore vu le jour.

Evoquant la situation des personnels de la sécurité civile, il a constaté que ceux-ci resteraient stables en 1989, l'expérience, menée en 1988, consistant à faire appel à des appelés du contingent dans les centres de secours étant toutefois susceptible d'être reconduite.

Puis il a fourni des indications sur le bilan de la lutte contre les incendies de forêt durant l'été 1988, soulignant que les résultats acquis étaient les meilleurs jamais enregistrés, la superficie moyenne parcourue par un feu n'ayant été en 1988 que de 1,3 hectare contre 4,98 en 1987 et 16,50 en 1986. Ces résultats ont été acquis grâce à la mise en oeuvre systématique d'une politique de prévention et au recours aux hélicoptères largueurs d'eau, dispositif qu'il importera de renforcer dans les années futures.

Abordant enfin brièvement les problèmes de la défense civile, **M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis**, a indiqué que le programme civil de défense (crédits inscrits au budget du secrétariat général de la défense nationale) connaissait en 1989 une stagnation du montant des autorisations de programme et une diminution de 19,5 % des crédits de paiement.

En conclusion, le rapporteur pour avis a estimé que les budgets de la sécurité civile et du programme civil de défense étaient à la limite de l'acceptable. Il a néanmoins proposé à la commission d'adopter les crédits du ministère de l'intérieur affectés à l'action de la sécurité civile.

**M. Jacques Larché, président**, est intervenu pour souligner la difficulté concrète qu'il y avait à mettre en oeuvre les obligations de débroussaillage dans la mesure où le coût de cette opération (10.000 francs par hectare) était souvent supérieur à la valeur vénale du

terrain. Il s'est interrogé sur l'opportunité de compléter l'obligation de débroussaillage par des mesures d'incitation fiscale.

Puis la commission, suivant les propositions de son rapporteur pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la sécurité civile.

**M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les crédits du ministère de l'intérieur consacrés aux collectivités locales et à l'administration territoriale pour 1989.**

S'agissant des crédits destinés aux collectivités locales, le rapporteur pour avis a tout d'abord fait ressortir que moins de 15 % de l'effort financier de l'Etat envers celles-ci étaient inscrits au budget de l'intérieur, soit 24,5 milliards de francs sur les quelque 163 milliards que représente l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales dans le projet de loi de finances pour 1989.

**M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis, a souligné que la progression très importante du niveau des dotations provenait essentiellement de la situation économique laissée par le précédent Gouvernement. Il en est ainsi de la dotation globale de fonctionnement indexée sur les recettes nettes de T.V.A., qui progresse de 9,19 % grâce au redémarrage de la consommation au cours des deux années passées, et de la dotation générale de décentralisation qui suit le même rythme d'évolution (sous réserve des prélèvements apportés au titre de la loi du 11 octobre 1985) et progresse de 7,61 % ; ainsi également des compensations d'allègements fiscaux indexées sur le taux de progression des recettes fiscales de l'Etat, telle la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui progressera de 7,4 % en 1989 ; ainsi, enfin, pour les crédits d'investissement de la dotation globale d'équipement, de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges, indexées sur la formation brute**

de capital fixe des administrations publiques, qui progresseront en 1989 de 4 %.

Mais le rapporteur pour avis a souligné que ces mécanismes d'indexation n'engageaient pas le pouvoir de décision budgétaire, à l'inverse des subventions spécifiques qui, elles, ne progressent que faiblement et qui, pour celles du ministère de l'intérieur en particulier, régressent même de 2,4 % pour les subventions de fonctionnement et de 0,27 % pour les subventions d'équipement.

Procédant ensuite à une rapide analyse de la situation des administrations locales, **M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis**, a indiqué que les collectivités territoriales commençaient à percevoir les fruits d'une gestion rigoureuse et que, d'après les premières prévisions pour 1988, elles parvenaient à maîtriser la plupart de leurs postes de dépenses et à dégager une importante marge d'épargne brute leur permettant de financer leurs équipements publics, en progression régulière depuis trois ans. Il a fait observer que si les recettes de fonctionnement apparaissent en progression, cela tient, pour les rentrées fiscales, à l'augmentation spontanée des bases liée à la conjoncture économique et, pour les dotations d'équipement, à la progression du rythme des opérations d'équipement réalisées par les collectivités locales.

Mais un certain nombre de points lui ont paru mériter réflexion pour l'avenir, tels que le déficit persistant de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales dû au mécanisme de la surcompensation, le repli centralisateur que constitue la réforme du revenu minimum d'insertion, (celle-ci devant mettre à la charge des départements et des communes de nouvelles obligations financières sans compensation et risquant de leur faire supporter l'échec des actions d'insertion) et enfin, le risque de remise en cause des mécanismes d'indexation des dotations de l'Etat, lorsque ceux-ci précisément deviennent favorables aux collectivités locales.



Abordant le second volet de son rapport relatif à l'administration territoriale, **M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que les crédits consacrés à cette action s'élevaient à 4,5 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1989, soit une évolution de 6,7 % correspondant, pour partie, à un jeu d'écritures puisque les créations d'emplois au budget de l'Etat -rendues nécessaires notamment dans les préfetures par la loi du 11 novembre 1985-, ont pour contrepartie un prélèvement sur la dotation générale de décentralisation.

Après avoir rappelé que ces crédits comprennent également les crédits destinés aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel qui devront, conformément à la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux, commencer à fonctionner à compter du 1er janvier 1989, le rapporteur pour avis a, à nouveau, souligné l'état d'engorgement des affaires dans les juridictions administratives de premier degré mais a relevé que seulement 1,7 % de l'ensemble des recours procédait de l'exercice du contrôle de légalité sur les actes des autorités locales.

Procédant à une rapide analyse des crédits budgétaires destinés à la mise en place de la réforme, il a souligné que, compte tenu des 31 nouveaux emplois créés dans le budget de 1989, 211 emplois au total seraient, dès l'entrée en vigueur de la réforme, mis à la disposition des cours administratives d'appel dont 12 présidents et 61 conseillers.

Enfin, après cette présentation générale, **M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur le contenu de la réforme du mode de scrutin cantonal annoncée par M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur, lors de son audition de la veille.

Il a ensuite répondu aux questions de **M. Jacques Larché, président** et de **M. Paul Masson** sur le revenu minimum d'insertion.

Un débat s'est engagé sur les perspectives de réforme des modes de scrutin locaux, au cours duquel sont notamment intervenus **MM. Daniel Hoeffel, Jacques Larché, président, Paul Masson et Pierre Salvi, rapporteur pour avis.**

La commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits du ministère de l'intérieur consacrés aux collectivités locales et à l'administration territoriale.