

N° 8

Samedi 24 novembre 1990

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

Service des Commissions

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Projet de loi de finances pour 1991	
● <i>Récapitulatif des positions adoptées par la commission des finances, saisie au fond, et par les commissions saisies pour avis</i>	1009
Affaires culturelles	
● <i>Projet de loi de finances pour 1991</i>	
- Rappports pour avis	
. Communication	1017
. Environnement	1023
. Francophonie	1028
Affaires économiques et Plan	
● <i>Nomination d'un rapporteur</i>	1050
● <i>Désignation de candidats à une commission mixte paritaire « Réglementation des Télécommunications »</i> ...	1042
● <i>Projet de loi de finances pour 1991</i>	
- Auditions de MM. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, Louis Besson, ministre délégué chargé du logement, Jacques Mellick, ministre délégué chargé de la mer, et Georges Sarre, secrétaire d'Etat chargé des transports routiers et fluviaux	1031
- Rappports pour avis	
. Aménagement du territoire	1042
. Aménagement rural	1047
. Agriculture	1050
. Tourisme	1055
. Transports terrestres	1061
. Urbanisme	1067
. Logement	1064
. Postes et télécommunications	1068

	Pages
	-
. Routes et voies navigables	1071
- article 89	1075
Commission mixte paritaire	
● « <i>Réglementation des télécommunications</i> »	1077
Affaires étrangères, Défense et Forces armées	
● <i>Projet de loi de finances pour 1991</i>	
- Audition de M. Jacques Pelletier, ministre de la coopération et du développement	1091
- Rapports pour avis	
. Défense	
- Section commune	1081
- Gendarmerie	1084
. Relations culturelles extérieures	1086
. Affaires étrangères	1089
● <i>Europe</i>	
- Audition de Mme Elizabeth Guigou, ministre délégué chargé des affaires européennes	1095
● <i>Missions d'information à l'étranger</i>	
- Prévisions	1081
Affaires sociales	
● <i>Projet de loi de finances pour 1991</i>	
- Auditions de MM. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité, Bruno Durieux, ministre délégué chargé de la santé, Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat chargé de la famille et des personnes âgées, et de M. Michel Gillibert, secrétaire des accidentés de la vie	1097
- Rapports pour avis	
. Sécurité sociale	1102
. Santé et action sociale	1109

	Pages
	-
. Logement social	1112
- Affaires sociales	
. Contribution sociale généralisée (Communication du président)	1107
● <i>Mission d'information à l'étranger</i>	1115
 Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation	
● <i>Projet de loi de finances pour 1991</i>	
- Examen du texte transmis par l'Assemblée nationale	1117-1121
- Examen des amendements à la première partie ..	1121
- Affaires sociales	
. Contribution sociale généralisée	
- Audition de M. Paul Marchelli, président de la Confédération française de l'encadrement C.G.C.	1118
 Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	
● <i>Projet de loi de finances pour 1991</i>	
- Audition de M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer	1127
- Auditions de MM. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice, et Georges Kiejman, ministre délégué	1155
- Rapports pour avis	
. Intérieur	
- Décentralisation	1135
- Police et sécurité	1139

	Pages
	-
- Sécurité civile	1145
. Départements d'outre-mer	1149
. Territoires d'outre-mer	1151
 Délégation du Sénat pour les communautés européennes	 1167
• <i>Union politique et Union économique et monétaire</i>	
- Audition de Mme Elizabeth Guigou, ministre délégué chargé des affaires européennes	1167
 Programme de travail des commissions pour la semaine du 26 novembre au 1er décembre 1990	 1175

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991

RÉCAPITULATIF

DES POSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES,
SAISIE AU FOND, ET PAR LES COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES	COMMISSIONS POUR AVIS
I. - BUDGETS CIVILS A. - Budget général. Affaires étrangères <i>Relations culturelles extérieures</i> <i>Relations culturelles, scientifiques et techniques</i> <i>Francophonie</i>	Sagesse du Sénat	<i>Affaires étrangères : sagesse du Sénat</i> <i>Affaires étrangères : sagesse du Sénat</i> <i>Affaires culturelles : sagesse du Sénat</i> <i>Affaires culturelles : sagesse du Sénat</i>
Agriculture et forêt <i>Agriculture</i> <i>Aménagement rural</i> <i>Industries agricoles et alimentaires</i> <i>Enseignement agricole</i> <i>Article 84 bis (nouveau)</i>	Rejet Adoption	<i>Affaires économiques : défavorable</i> <i>Affaires économiques : défavorable</i> <i>Affaires économiques : favorable</i> <i>Affaires culturelles : défavorable</i>
Anciens combattants <i>Article 85</i>	Rejet Suppression	<i>Affaires sociales : défavorable</i>

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES	COMMISSIONS POUR AVIS
Coopération et développement <i>Coopération</i>	Adoption	<i>Affaires étrangères : sagesse du Sénat</i>
Culture et communication <ul style="list-style-type: none"> • Culture <i>Cinéma, théâtre dramatique</i> • Communication audiovisuelle • <i>Etat E ligne 48</i> • <i>Etat E ligne 49</i> • <i>Article 65</i> • <i>Aides à la presse</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Adoption, sous réserve de 2 amendements Suppression Adoption Suppression Adoption 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Affaires culturelles : favorable</i> <i>Affaires culturelles : favorable</i> <i>Affaires culturelles : sagesse du Sénat</i>
Départements et territoires d'outre-mer <i>Départements d'outre-mer</i> <i>Territoires d'outre-mer</i>	Sagesse du Sénat	<ul style="list-style-type: none"> <i>Affaires économiques : favorable</i> <i>Affaires sociales : sagesse du Sénat</i> <i>Lois : favorable</i> <i>Affaires économiques : favorable</i> <i>Lois : favorable</i>
Economie, finances et budget : I. - Charges communes II. - Services financiers <i>Consommation et concurrence</i> <ul style="list-style-type: none"> • Commerce extérieur 	<ul style="list-style-type: none"> Adoption, sous réserve de 2 amendements Adoption Sagesse du Sénat 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Affaires économiques : sagesse du Sénat</i> <i>Affaires économiques : défavorable</i>

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES	COMMISSIONS POUR AVIS
Education nationale, enseignement scolaire et supérieur : I. - Enseignement scolaire <i>Enseignement technique</i> II. - Enseignement supérieur	Rejet Rejet	<i>Affaires culturelles : défavorable</i> <i>Affaires culturelles : sagesse du Sénat</i> <i>Affaires culturelles : défavorable</i>
Jeunesse et sports	Rejet	<i>Affaires culturelles : favorable, sous réserve d'un amendement</i>
Equipement, logement, transports et mer : I. - Urbanisme, logement et services communs <i>Article 88</i> <i>Urbanisme</i> <i>Logement</i> <i>Logement social</i> II. - Transports intérieurs : 1. Transports terrestres • Voies navigables <i>Article 89</i> <i>Routes et voies navigables</i> 2. Routes 3. Sécurité routière	Rejet Adoption Sagesse du Sénat Sagesse du Sénat Adoption Rejet Adoption	<i>Affaires économiques : favorable</i> <i>Affaires économiques : favorable</i> <i>Affaires sociales : sagesse du Sénat</i> <i>Affaires économiques : favorable</i> <i>Affaires économiques : favorable, sous réserve d'un amendement</i> <i>Affaires économiques : défavorable</i>

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES	COMMISSIONS POUR AVIS
III. - Aviation civile et article 90 IV. - Météorologie V. Mer : • Marine marchande • Ports maritimes	Adoption Adoption Adoption Adoption	<i>Affaires économiques : favorable</i> <i>Affaires économiques : favorable</i> <i>Affaires économiques : défavorable</i>
Industrie et aménagement du territoire : I. - Industrie <i>Energie</i> II. - Aménagement du territoire III. - Commerce et artisanat et article 91 IV. - Tourisme	Adoption, sous réserve d'un amendement Rejet Adoption Sagesse du Sénat	<i>Affaires économiques : défavorable</i> <i>Affaires économiques : défavorable</i> <i>Affaires économiques : défavorable</i> <i>Affaires économiques : sagesse du Sénat</i> <i>Affaires économiques : sagesse du Sénat</i>
Intérieur : • Administration centrale et sécurité <i>Police et sécurité</i> <i>Sécurité civile</i> • Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation <i>Décentralisation</i>	Rejet Sagesse du Sénat	 <i>Lois : défavorable</i> <i>Lois : défavorable</i> <i>Lois : défavorable</i>
Justice <i>Services généraux</i> <i>Administration pénitentiaire</i> <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	Rejet	<i>Lois : examen le 28.11.1990</i> <i>Lois : examen le 28.11.1990</i> <i>Lois : examen le 27.11.1990</i>

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES	COMMISSIONS POUR AVIS
Postes et télécommunications et article 51	Adoption	<i>Affaires économiques : sagesse du Sénat</i>
Recherche et technologie <i>Recherche scientifique et technique</i> <i>Recherche scientifique</i>	Sagesse du Sénat	<i>Affaires culturelles : sagesse du Sénat</i> <i>Affaires économiques : sagesse du Sénat</i>
Services du premier ministre : I. - Services généraux - Economie sociale II. - Secrétariat général de la défense nationale III. - Conseil économique et social IV. - Plan V. - Environnement	Rejet Sagesse du Sénat Adoption Adoption Adoption Sagesse du Sénat	<i>Affaires économiques : favorable</i> <i>Affaires culturelles : sagesse du Sénat</i> <i>Affaires économiques : sagesse du Sénat</i>
Solidarité, santé et protection sociale <i>Article 92 à 99 (contribution sociale généralisée)</i> <i>Santé et action sociale</i> <i>Sécurité sociale</i>	Rejet Suppression	<i>Affaires sociales : défavorable</i> <i>Affaires sociales : défavorable</i>
Travail, emploi, formation professionnelle et solidarité, santé, protection sociale et services communs	Adoption	

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES	COMMISSIONS POUR AVIS
Travail, emploi et formation professionnelle <i>Travail et emploi</i> <i>Formation professionnelle</i>	Adoption, sous réserve d'un amendement	<i>Affaires sociales : sagesse du Sénat</i> <i>Affaires sociales : sagesse du Sénat</i>
B. - Budgets annexes. Imprimerie nationale Journaux officiels Légion d'honneur - Ordre de la libération Navigation aérienne Monnaies et Médailles Prestations sociales agricoles (BAPSA) <i>Article 84</i>	Adoption Adoption Adoption Adoption Adoption Rejet Adoption	<i>Affaires sociales : défavorable</i>
II. - DÉFENSE Exposé d'ensemble et dépenses en capital Dépenses ordinaires Dépenses en capital <i>Section commune</i> <i>Section -Gendarmerie-</i> <i>Section -Forces terrestres-</i> <i>Section -Air-</i> <i>Section -Marine-</i>	Rejet Rejet))))))))))) <i>Affaires étrangères :</i> <i>décision le 28.11.1990</i>

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES	COMMISSIONS POUR AVIS
<p>III. - AUTRES DISPOSITIONS</p> <p>Comptes spéciaux du Trésor</p> <p><i>Article 54 bis (nouveau)</i></p> <p>Relations financières avec les Communautés européennes</p> <p>Observations de la commission des Finances sur le rapport annuel de la Cour des comptes</p>	<p>Adoption, sous réserve d'amendements</p> <p>Suppression</p> <p>Prise en considération</p> <p>Prise en considération</p>	

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 21 novembre 1990- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a examiné, en premier lieu, le **rapport pour avis de M. Adrien Gouteyron sur les crédits de la communication pour 1991.**

Le rapporteur pour avis, a tout d'abord brièvement présenté les crédits consacrés à la presse écrite en rappelant d'une part que les aides directes dont ce secteur bénéficie n'augmenteront que de 1,8% en 1991 mais que leur progression depuis 1988 est supérieure à 38%, et en se félicitant d'autre part que le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger augmente de 26%.

En ce qui concerne les crédits de la communication audiovisuelle, M. Adrien Gouteyron a exprimé deux regrets à propos des crédits du conseil supérieur de l'audiovisuel (C.S.A.) : en premier lieu, le budget de fonctionnement du C.S.A. sera amputé l'an prochain d'un peu plus de 95 millions de francs. Or, si l'autorité de régulation doit être dépossédée de ses compétences dans le domaine des télécommunications aux termes du projet de loi sur la réglementation des télécommunications, ses pouvoirs seront affermis, notamment dans le domaine du câble. En second lieu, les crédits affectés aux comités techniques radiophoniques ne leur permettront pas de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué que les crédits des organismes du secteur public de l'audiovisuel progresseront de 5,2% et que les orientations budgétaires privilégiaient trois secteurs : la radiodiffusion, l'Outre

mer et la télévision publique métropolitaine, en vue notamment d'encourager la diffusion d'oeuvres de création originale.

M. Adrien Gouteyron a constaté que si l'effort budgétaire pour 1991 était réel, les problèmes de fond du secteur public de la télévision n'étaient toujours pas résolus.

Avant de les analyser, le **rapporteur pour avis** a souligné le caractère contrasté de la situation de l'audiovisuel public.

Il a mis en évidence un premier contraste, au sein du secteur public, entre Antenne 2 et FR3 en ce qui concerne l'audience et les résultats financiers.

Depuis les grèves de l'automne 1988, Antenne 2 s'est installée dans une sorte de cercle vicieux : la baisse d'audience a engendré une diminution de ressources publicitaires laquelle a pesé à son tour sur la capacité d'investissement en programmes et donc sur l'audience. On ne peut affirmer aujourd'hui que cette érosion de l'audience est définitivement stoppée contrairement à ce que l'on a pu croire au vu des résultats du premier semestre 1990. FR3, en revanche, dispute aujourd'hui à la Cinq la troisième place que celle-ci lui avait ravie sur le marché de l'audience à la fin de 1987.

Les liens étroits entre l'audience et les rentrées publicitaires expliquent l'aggravation du déficit financier d'Antenne 2, qui s'est élevé à 350 millions de francs en 1990 et pourrait dépasser à la fin de cette année 500 millions de francs. Pour sa part, FR3 connaît une situation plus satisfaisante, alors même qu'elle a très sensiblement accru ses heures de diffusion et développé son projet régional. Sa bonne tenue sur le marché de l'audience lui aura assuré, cette année, des rentrées publicitaires (approximativement 520 millions de francs) en excédent par rapport à l'objectif fixé en fin d'année dernière, en dépit de la moins-value (40 millions de francs)

qu'entraîne la diffusion de la Sept, le samedi, sur le réseau de FR3.

Il existe un second contraste, a poursuivi le **rapporteur pour avis**, entre l'audience et l'image du secteur public. Globalement, 38% des programmes du secteur public relèvent aujourd'hui de genres "à ambition culturelle", contre 16% pour les chaînes commerciales.

M. Adrien Gouteyron a noté que le secteur public s'efforçait de clarifier ses relations avec les téléspectateurs et que le discours officiel à son égard avait changé. Il a vu dans ce changement l'heureuse conséquence de l'exercice pédagogique qu'a constitué la préparation des contrats d'objectifs passés entre les chaînes publiques et le Gouvernement pour la période 1990-1992 et dont le dispositif le plus intéressant concerne la production : les sociétés nationales de programme se sont en effet engagées à augmenter leurs investissements en faveur de la production et à faire un effort particulier pour les genres sensiblement délaissés par le secteur commercial (documentaires de création, animation notamment).

Analysant les problèmes de fond de l'audiovisuel public, le **rapporteur pour avis** a tout d'abord indiqué que le projet de budget pour 1991 n'apportait aucune réponse durable à la crise de financement du secteur public : l'effort public repose en effet essentiellement sur des mesures budgétaires qui ne sont pas reductibles ou dont la reconduction est aléatoire, comme l'alignement du taux de TVA appliqué à la redevance sur celui de la presse écrite (2,1%) ou l'augmentation des dotations de l'Etat qui représente 46,9% de la croissance du financement public. Les moyens d'action par la fiscalité indirecte doivent être considérés comme épuisés pour l'avenir et, quant aux dotations de l'Etat, même si elles ont été depuis trois ans reconduites voire abondées, leur maintien au niveau de 1991 au cours des prochains exercices est hypothétique.

M. Adrien Gouteyron a souligné qu'il existait en réalité deux voies pour assurer au secteur public des ressources stables : tout d'abord la définition d'un

calendrier pour le remboursement des exonérations de redevance consenties à titre social depuis 1983 et dont le poids est indûment supporté par le secteur public, et, ensuite, la possibilité d'augmenter la redevance qui est en France une des moins élevées d'Europe.

Le rapporteur pour avis a noté que la signature des contrats d'objectifs avait répondu à la nécessité d'une approche pluri-annuelle de la gestion des chaînes publiques, mais que ces contrats ne concernaient que l'emploi des moyens et non les ressources. Il a donc souhaité que soit engagée une réflexion sur l'établissement d'un plan de financement à moyen terme du secteur public qui comporterait d'abord un calendrier pour le remboursement des exonérations et, ce préalable obtenu, une éventuelle augmentation de la redevance, si elle s'impose.

M. Adrien Gouteyron a ensuite évoqué l'évolution de la structure de financement du secteur public. Favorable au financement mixte du secteur public, mais conscient de l'impact de la publicité sur la programmation, il s'est félicité :

- de l'abandon, au moins provisoire, de l'idée de supprimer la publicité sur les chaînes publiques ; une telle mesure aurait eu, entre autres inconvénients, celui de couper le secteur public de tout "contact" avec les téléspectateurs ;

- et de l'évolution de la structure de financement du secteur public puisque, Antenne 2 notamment, qui était financée par la publicité à hauteur de 55,4% en 1988, ne sera plus que pour 41,6% en 1991.

Il s'agit, a souligné **le rapporteur pour avis**, d'une évolution favorable au renforcement de l'identité de la chaîne, mais elle résulte beaucoup moins d'une volonté délibérée d'inverser la logique de financement d'Antenne 2, même si cette volonté existe, que de l'impossibilité pour la deuxième chaîne de réaliser les objectifs de publicité qui lui sont assignés depuis deux ans.

Le second problème de fond qui n'est toujours pas résolu, a indiqué **M. Adrien Gouteyron**, concerne la gestion des sociétés. Certes, Antenne 2 et FR3 qui sont des sociétés nationales financées par une taxe parafiscale, doivent légitimement se soumettre au contrôle de la puissance publique. Toutefois, pour que la logique administrative soit véritablement abandonnée au profit d'une logique d'entreprise, un certain nombre de dispositions pratiques restent à prendre. **Le rapporteur pour avis** a préconisé une simplification des procédures, notamment budgétaires, et un allègement de la tutelle des pouvoirs publics sur Antenne 2 et FR3, indispensable pour les placer dans les conditions d'une compétition plus équilibrée avec le secteur commercial.

Enfin, **M. Adrien Gouteyron** s'est inquiété du satellite de diffusion directe dont le programme est aujourd'hui gravement compromis, ce qui entraîne des conséquences préoccupantes en matière financière, pour la diffusion de la Sept et pour l'avenir de la norme D2 Mac Paquet.

Il a conclu son exposé en constatant que les crédits augmentaient, mais qu'il existait un immobilisme préjudiciable à la résolution des questions de fond de l'audiovisuel public, et a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits consacrés à la communication pour 1991.

Un large débat s'est engagé :

- **M. Pierre Laffitte** a souligné l'insuffisante utilisation en France de la télévision à des fins scolaires et de formation professionnelle et a souhaité qu'une réflexion sur le développement des programmes éducatifs soit menée.

- **M. Ivan Renar** a dénoncé la dérive du paysage audiovisuel et a souhaité que la notion de service public et d'intérêt général s'impose davantage, y compris au secteur commercial en ce qui concerne notamment la protection de la jeunesse ; il s'est en outre inquiété de la sauvegarde du

pluralisme dans les collaborations de FR3 avec la presse écrite régionale.

- **M. Roger Boileau** s'est interrogé sur les raisons de la disposition de certaines émissions de qualité, citant l'exemple de l'émission "Face à Face", qui apportait une contribution positive au débat politique.

- **M. Marcel Lucotte**, approuvant les propos du rapporteur sur les progrès de FR3 national a en revanche constaté que la qualité des programmes et des informations du programme régional restait souvent très médiocre et, notant que les stations régionales faisaient fréquemment appel à des aides financières des régions ou des départements, il s'est interrogé sur la répartition des moyens entre le programme national et le programme régional de FR 3.

- **M. Honoré Bailet** a vivement critiqué les conditions dans lesquelles s'est déroulée la centième édition de l'émission "Ciel mon mardi".

- **M. Alain Gérard** a interrogé le rapporteur pour avis sur l'évolution de l'audience globale de la télévision.

- **M. Adrien Gouteyron**, en réponse aux divers intervenants, a notamment apporté les précisions suivantes :

Il a reconnu la place trop limitée de la télévision scolaire ou à destination scolaire et indiqué que, dans certains départements, des collèges avaient été équipés pour recevoir la Sept.

Il a rappelé les propos de Mme Tasca sur la nécessité du respect du pluralisme dans les collaborations de FR3 avec la presse écrite régionale et les moyens de l'assurer.

Il a évoqué le dispositif en vigueur pour protéger la jeunesse en matière de programmation, mais aussi ses insuffisances ou ses contournements.

Le rapporteur pour avis a regretté à son tour la médiocre qualité des émissions régionales de FR3 et estimé qu'il revenait à l'équipe de M. René Han d'avoir

introduit des émissions culturellement ambitieuses dans le programme national de la chaîne.

A l'issue de ce débat, la commission suivant les conclusions de son rapporteur a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la communication pour 1991.

Puis la commission a examiné le rapport pour avis de M. Hubert Martin sur les crédits de l'environnement pour 1991.

Le rapporteur pour avis a indiqué que, pour la première fois, le budget de l'environnement dépasserait l'année prochaine le milliard de francs, avec une progression de 43,15% mais que cette augmentation, hors transferts, devait être ramenée à 8,8%.

Il a ensuite récapitulé les principales orientations budgétaires pour 1991 (le renforcement des moyens en personnel et en fonctionnement, l'accroissement des capacités d'expertise et de recherche, l'effort -sélectif- en faveur de la protection de la nature, la priorité à l'eau et aux déchets dans la politique de lutte contre la pollution), avant de porter sur le projet de budget l'appréciation suivante : une nette augmentation de crédits, mais plus apparente que réelle, des initiatives positives, comme par exemple la création de l'Institut français de l'environnement, ou le renforcement de l'administration centrale et des services extérieurs de l'environnement, mais aussi, globalement, un certain décalage entre les ambitions du plan national pour l'environnement, et les orientations budgétaires pour 1991.

Puis, **M. Hubert Martin** a centré ses observations sur la politique de prévention des incendies de forêt, en rappelant qu'il l'avait déjà fait lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1987.

Il a constaté qu'en 1989 et en 1990, favorisés par une sécheresse exceptionnelle et prolongée, les incendies de forêts avaient été plus dramatiques encore qu'en 1986.

Il a indiqué qu'au travers notamment d'un plan "antifeu" adopté en décembre 1986 et de la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, les moyens de la politique de prévention et de lutte contre les incendies de forêts avaient été incontestablement améliorés depuis 1986 et que certaines de ses revendications avaient été satisfaites.

Il n'en a pas moins noté qu'un certain nombre de problèmes demeuraient, qui tiennent à des carences ou à des inadaptations de la législation et à une mise à niveau des moyens encore insuffisante.

Il a estimé d'abord qu'il convenait de prendre toutes les mesures nécessaires pour inciter au respect des obligations légales en matière de débroussaillage, car force est de constater que les sanctions prévues par la loi du 22 juillet 1987 en cas d'infraction restent largement théoriques. **Le rapporteur pour avis** a souligné que le coût des opérations de débroussaillage constituait le frein principal au respect des obligations et que certaines collectivités locales avaient mis en oeuvre des mécanismes d'aide et de subvention qu'il conviendrait de généraliser au niveau de l'Etat en admettant, dans certaines limites, la déduction d'une partie des frais de débroussaillage (à hauteur de 30% par exemple) du revenu imposable des propriétaires.

M. Hubert Martin a également indiqué que le maintien ou le retour des activités agricoles et du pâturage en forêt, moyen évident de prévention contre les incendies, restait insuffisant et que le problème de l'habitat en forêt demeurait mal résolu.

Il a insisté sur le fait que le débroussaillage, les activités agricoles et pastorales et le problème de l'habitat en forêt formaient les composantes d'une stratégie d'ensemble d'aménagement et d'occupation de l'espace forestier méditerranéen qu'il convient de définir.

Il a aussi souligné la nécessité d'une nouvelle aggravation des sanctions prévues par la loi pour les rendre réellement dissuasives et a souhaité que des mesures soient prises pour indemniser les victimes d'incendie et pour renforcer la protection sociale des sapeurs pompiers bénévoles.

M. Hubert Martin a rappelé que le Gouvernement avait décidé d'apporter une vigilance particulière aux demandes de défrichement portant sur des terrains incendiés depuis moins de quinze ans, mais s'est demandé s'il ne convenait pas, pour déjouer certaines opérations de spéculation immobilière, d'aller plus loin en interdisant toute construction dans les trente ans qui suivent un sinistre.

Le rapporteur pour avis a enfin indiqué qu'il convenait d'aider les collectivités locales à mettre en oeuvre des plans de reboisement, et de réactiver l'idée avancée il y a quelques années de créer des agences de massifs sur le modèle des agences de bassin, ce qui permettrait de clarifier les responsabilités en matière de lutte contre les incendies de forêt.

Concluant sur l'ensemble du projet de budget de l'environnement pour 1991, **M. Hubert Martin** a indiqué qu'il avait compté proposer à la commission de s'en remettre pour son adoption à la sagesse du Sénat, mais que si l'abondement des crédits à l'Assemblée nationale à hauteur de 56 millions de francs était confirmé, il proposerait de donner un avis favorable à leur adoption.

M. Albert Vecten a évoqué l'aide apportée par les départements du nord et de l'est pour la lutte contre les incendies sur le pourtour méditerranéen, et s'est demandé si l'on tirait tout le parti de cette solidarité, dont le fonctionnement pouvait être remis en cause par la difficulté d'obtenir le remboursement des frais consécutifs à ces interventions. Il s'est ensuite interrogé sur l'opportunité de la mise en place de directions régionales de l'environnement.

Répondant à M. Albert Vecten, **M. Pierre Laffitte** a insisté sur les problèmes concrets d'utilisation dans la lutte contre les incendies de personnels en provenance d'autres départements, qui sont peu familiarisés avec le terrain ; il a souligné l'efficacité des plantations de vigne pour stopper la propagation des incendies ; il s'est déclaré hostile à la mise en place des directions régionales pour l'environnement, marquant sa préférence pour une meilleure organisation de l'administration territoriale existante et l'extension de ses compétences dans le domaine de l'environnement.

M. Roger Boileau a rappelé l'incidence du bruit sur la santé et a déploré que l'interdiction de la circulation des véhicules à deux roues sans système d'échappement ne soit pas respectée.

M. Pierre Schiélé a souhaité que les moyens du ministère de l'environnement soient augmentés mais que son action emprunte les structures territoriales existantes ; il a appuyé les propos de M. Albert Vecten au sujet de la solidarité des départements du nord et de l'est dans la lutte contre les incendies de forêt dans les départements du sud.

M. Alain Gérard a souligné les problèmes d'application des textes en matière de débroussaillage, en rappelant les difficultés rencontrées par les collectivités locales elles-mêmes pour procéder au nettoyage des forêts après l'ouragan survenu en Bretagne en octobre 1987.

M. Jean-Pierre Camoin a évoqué la difficile harmonisation des politiques européenne, nationale et locale en matière d'environnement. Il a ainsi noté que d'une part l'Acte unique autorisait le renforcement des normes nationales de protection de l'environnement, ce qui conduisait, d'un Etat membre à l'autre, à des différences préjudiciables à la libre circulation des marchandises et que, d'autre part, la construction d'une autoroute pouvait prendre cinq ans de retard à la suite

d'une modification de tracé imposée par un règlement communautaire.

Mme Danielle Bidard-Reydet a déploré la progression modeste -hors transferts- des crédits de l'environnement et a souhaité connaître l'état d'avancement des commandes et des livraisons de Canadair. Elle s'est inquiétée des problèmes de circulation, de bruit et de sécurité posés par le passage des poids lourds à l'intérieur des agglomérations et a souhaité que le tracé des routes respecte l'intégrité des sites naturels.

M. Jacques Habert a insisté sur l'insuffisante protection sociale des sapeurs pompiers volontaires.

Le président Maurice Schumann a souligné que certaines des suggestions passées du rapporteur pour avis avaient été retenues par le Gouvernement en matière de prévention de la forêt contre l'incendie. Il a interrogé M. Hubert Martin sur l'opportunité de présenter, conformément au souhait de certains commissaires, un amendement supprimant les créations de postes destinées à la mise en place de structures administratives de l'environnement.

M. Pierre Laffitte a souligné à cet égard que ce n'était pas tant la création de postes de directeurs généraux de l'environnement qui l'inquiétait que la crainte de voir se développer, sous leur autorité, une nouvelle administration et des risques de conflits de compétence avec les directions territoriales existantes.

M. Jean-Pierre Blanc s'est associé à ces propos en invoquant l'expérience en ce domaine dans le département de la Savoie.

M. Hubert Martin a estimé que les directions régionales pour l'environnement pouvaient se révéler utiles et, en réponse aux divers intervenants, il a notamment rappelé qu'il avait évoqué la solidarité entre départements dans la lutte contre les incendies de forêt en 1986 et les problèmes du bruit dans son avis budgétaire

sur le projet de loi de finances pour 1990. Il a insisté sur la nécessité de diversifier la forêt méditerranéenne en améliorant sa résistance au feu et indiqué que le renouvellement des Canadair ne pourrait intervenir qu'à moyen terme en raison de délais de construction évidents.

Puis, la commission a suivi son rapporteur pour avis en **décidant de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'environnement**, à la condition expresse que la rallonge substantielle escomptée à l'Assemblée nationale soit confirmée, faute de quoi elle s'en remettrait à la sagesse du Sénat.

La commission a enfin examiné les crédits de la francophonie inscrits au projet de loi de finances pour 1991, sur le rapport pour avis de M. Jacques Habert, rapporteur pour avis.

M. Jacques Habert a tout d'abord indiqué que les crédits d'intervention du ministère délégué à la francophonie s'élèveront à 22,6 millions de francs et permettront de financer notamment le suivi des sommets francophones, la coordination de la politique télévisuelle de la France, l'aide au théâtre et à la chanson française, la publication de revues et de livres, le soutien à l'utilisation du français dans les colloques et les publications scientifiques ainsi que des subventions aux associations francophones.

Cette somme insignifiante n'est cependant pas représentative de l'ensemble de l'effort accompli en faveur de la francophonie : les crédits de coopération francophone, qui représentent la participation française à l'exécution des décisions arrêtées dans le cadre des sommets des chefs d'Etat et de Gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français, s'élèvent à 236 millions de francs. En outre, l'ensemble des crédits qui concourent à la défense de la langue française et au développement de la francophonie, récapitulés en application de l'article 102 de la loi de finances pour 1987, voté à l'initiative de M. Maurice Schumann, atteignent 5,25 milliards de francs. Le rapporteur pour avis a néanmoins indiqué que

cet inventaire présentait un caractère quelque peu artificiel puisque certaines dépenses ainsi recensées n'ont parfois qu'un lien ténu avec la francophonie.

Pour illustrer et apprécier l'importance du rôle du ministre délégué à la francophonie, le rapporteur pour avis a choisi d'examiner sept domaines dans lesquels M. Alain Decaux est intervenu personnellement au cours de ces derniers mois : le suivi des "Etats généraux" organisés en 1989 sur le cinéma, le théâtre, la chanson et la littérature francophones ; l'action en faveur de la promotion du français comme langue scientifique ; la sensibilisation aux enjeux de la francophonie dans les écoles et les universités ; la lutte contre l'affaiblissement de la place du français dans les organismes internationaux et, en particulier, au sein des institutions européennes ; la politique de développement du trilinguisme destinée à lutter contre l'hégémonie de la langue anglaise ; la réforme de l'orthographe, dont le rapporteur pour avis a souligné les incohérences et, enfin, l'action télévisuelle extérieure de la France, dont l'enjeu avait été tout particulièrement souligné par le ministre délégué, lors de son audition devant la commission.

M. Jacques Habert a ensuite estimé que l'action en faveur de la francophonie souffrait des contradictions nées de la multiplicité des administrations compétentes en ce domaine et d'un manque de coordination.

Rappelant incidemment la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, **M. Jacques Habert** a également regretté le désengagement du ministère de l'éducation nationale dans la scolarisation des enfants français et francophones à l'étranger.

En conclusion de son exposé, **M. Jacques Habert** a souligné l'importance des actions conduites en faveur de la francophonie dont il a regretté l'absence trop fréquente de cohérence.

La commission a alors, sur proposition de son rapporteur pour avis, **décidé de s'en remettre à la**

sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la francophonie inscrits au projet de loi de finances pour 1991.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 20 novembre 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Jean Huchon, vice-président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, sur les orientations de son département ministériel dans le cadre du projet de loi de finances pour 1991, ainsi que de MM. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement, Jacques Mellick, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé de la mer, et Georges Sarre, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux.

M. Michel Delebarre a souligné que l'élaboration du projet de budget pour 1991 avait répondu à deux objectifs principaux : la modernisation économique dans le cadre d'un développement équilibré du territoire et l'amélioration de la vie quotidienne.

Il a illustré le premier objectif par les exemples des transports, du bâtiment et des travaux publics.

En matière de routes, il a rappelé l'augmentation des crédits inscrits dans le projet de loi de finances. Se félicitant de l'état d'avancement prévu pour l'exécution des contrats de plan à la fin de 1991 (58 %), il a indiqué que la mise en oeuvre de ceux-ci mobiliserait 4,8 milliards de francs en 1991.

M. Michel Delebarre a évoqué ensuite les crédits qui seront consacrés à l'aménagement des routes nationales (R.N. 7, R.N. 9 et R.N. 20) et le nouveau schéma directeur autoroutier qui ajoutera 900 kilomètres aux 2 800 prévus par le précédent schéma.

En matière de réseau ferré, il a précisé les orientations du projet de schéma directeur des trains à grande vitesse dont l'adoption devrait intervenir à la fin de l'année.

Enfin, il a évoqué les augmentations de crédit dont bénéficieront, en 1991, les voies navigables, dont le développement sera conforté par la taxe nouvelle qui sera gérée par un nouvel établissement public national.

M. Michel Delebarre a relevé en outre plusieurs dispositions favorables aux entreprises, comme la progression des crédits affectés aux programmes aéronautiques civils, celle des dotations à la flotte de commerce et le soutien de l'activité du bâtiment et des travaux publics par le budget du logement et celui des transports.

En ce qui concerne le deuxième objectif du projet de budget, l'amélioration de la vie quotidienne, **M. Michel Delebarre** a souligné le rôle majeur du logement social, des aides personnelles au logement, de la politique des villes et des transports collectifs.

Il a rappelé que les crédits du budget du logement pour 1991 autoriseront le financement de 75 000 PLA (prêts locatifs aidés) dont 10 000 sans travaux et la réhabilitation de 200 000 logements d'H.L.M.

Il a évoqué les améliorations apportées au régime des prêts à l'accession à la propriété (PAP) qui permettront la réalisation effective de 40 000 logements aidés.

Il a souligné l'effort particulier consenti en matière d'allocation logement, notamment par l'extension sous seule condition de ressources du droit à l'allocation-logement pour la région parisienne et les départements d'outre-mer, dès 1991, ainsi que par l'augmentation très importante des crédits affectés au fonds de solidarité

logement (150 millions de francs contre 40 millions en 1990).

Pour la politique des villes, **M. Michel Delebarre** a précisé que les moyens du Fonds social urbain devraient augmenter de 15 % et annoncé des réformes législatives et réglementaires afin de supprimer les mécanismes de création de ghettos.

Il a ensuite souligné les efforts budgétaires consentis pour le développement des transports collectifs, en particulier les métros et tramways de province.

M. Michel Delebarre a conclu son exposé par la présentation de plusieurs mesures d'amélioration du service public, en matière de navigation aérienne et d'administration générale. Il a, sur ce point, annoncé qu'un rapprochement des directions départementales de l'agriculture et des directions départementales de l'équipement serait expérimenté en 1991 dans une quinzaine de départements.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est ouvert

M. Bernard Legrand, rapporteur pour avis du budget de l'aviation civile, a interrogé le ministre sur les raisons de l'abandon par Air France de dessertes internationales - à destination de New York et de plusieurs villes de la Communauté- au départ des aéroports de province. Il a estimé que la société nationale ne devait pas se contenter du seul souci -certes louable- de la rentabilité, mais qu'elle avait aussi pour mission de participer à l'aménagement du territoire. Il a souligné que les collectivités territoriales qui ont fait de gros efforts financiers pour permettre la mise en place de ces dessertes ont le sentiment qu'un accord a été rompu. Il a en conséquence demandé au ministre si le Gouvernement envisageait de les indemniser de leurs investissements.

M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis du budget de l'urbanisme, s'est interrogé sur l'état d'avancement du projet de fusion du corps des urbanistes de l'Etat avec celui des architectes des bâtiments de

France. Il s'est inquiété de l'évolution des crédits budgétaires face à la demande croissante des communes en matière de planification urbaine et du retard pris par la France dans la formation d'urbanistes et d'architectes paysagers. Il a questionné le ministre sur l'évolution contrastée, dans le projet de budget, des crédits de paiement et des autorisations de programme.

M. Georges Berchet, rapporteur pour avis du budget des transports terrestres, a ensuite fait part de ses préoccupations concernant l'aggravation des déséquilibres qu'engendre pour l'aménagement du territoire, la logique des grands schémas d'équipement autoroutiers et ferroviaires. En effet, dès lors que les collectivités locales doivent contribuer à leur financement, les plus dépourvues de moyens peuvent difficilement rivaliser avec leurs homologues plus prospères et voient leurs handicaps s'aggraver. Il a également souligné les inconvénients de la réduction du trafic fret par wagon isolé, qui va entraîner la fermeture de près de 2 000 gares dans les quatre prochaines années. Puis il s'est interrogé sur les raisons ayant conduit à envisager une nouvelle sollicitation des collectivités territoriales pour le financement du T.G.V. Est, alors que leur contribution était déjà très importante et que, dans ces conditions, un effort plus accentué de l'Etat apparaissait préférable. Enfin, il a demandé au ministre quelle attitude le Gouvernement entendait adopter face à la contestation des tracés des T.G.V. Nord et Provence-Côte d'Azur et quelles étaient les raisons expliquant le retard pris pour la signature du contrat de plan entre l'Etat et la R.A.T.P.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis du budget du logement, s'est interrogé sur le calendrier du rapprochement entre directions départementales de l'agriculture et directions départementales de l'équipement. Il a fait part de ses inquiétudes sur le projet de budget du logement concernant la baisse du nombre de mises en chantier des maisons individuelles, la non consommation des crédits des PAP, la situation de

trésorerie des offices H.L.M. et la chute de la collecte du livret A.

Après avoir souligné que le ministre chargé de la mer avait tenu ses engagements relatifs au plan de soutien de la marine marchande, **M. Louis de Catuelan, rapporteur pour avis sur le budget de la marine marchande**, a estimé que si, par ailleurs, le nouveau régime du quirat était une bonne mesure, il n'allait cependant pas assez loin. Il a, ensuite, estimé que des efforts étaient nécessaires s'agissant, d'une part, des modalités de réinvestissement des plus-values et, d'autre part, de la formation, laquelle ne bénéficie pas d'un financement suffisant. A cet égard, il a également estimé que la formation des officiers polyvalents devait maintenir d'importantes périodes passées à bord des navires

Après s'être félicité de l'efficacité du plan Daguet, **M. Louis de Catuelan** a relevé les difficultés du secteur de la pêche, dans le contexte actuel de réduction des ressources halieutiques. Notant qu'un gros effort avait été effectué dans le domaine de la sécurité en mer, il a toutefois souhaité, d'une part, qu'une meilleure surveillance des côtes soit assurée et, d'autre part, que les crédits attribués à la société nationale de sauvetage en mer (S.N.S.M.) atteignent, au moins, la subvention attribuée en 1990. A cet égard, il a estimé qu'une contribution des propriétaires de navires francisés apporterait un soutien appréciable à la S.N.S.M.

Enfin, le rapporteur pour avis a rappelé qu'il avait donné un avis favorable aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1991, au titre de la marine marchande.

M. Michel Delebarre a répondu alors aux rapporteurs pour avis.

A M. Bernard Legrand, il a expliqué que la faible fréquentation de la plupart des lignes vers New York et l'élévation du prix du kérosène -le surcoût pour Air France serait de 900 millions de francs sur les six derniers mois de

l'année et pourrait atteindre 2 à 3 milliards de francs en 1991- avaient conduit à cette décision et qu'il fallait reconnaître une responsabilité de gestion aux entreprises nationales. Il a considéré qu'il ne revenait pas au Ministre de tutelle de décider pour la compagnie nationale.

Il a toutefois estimé que ces fermetures étaient pénalisantes pour l'image des métropoles régionales.

Le ministre a rappelé que certaines régions, pour les lignes à destination de New York, avaient déjà pris contact avec des compagnies nord-américaines, sollicitées de relayer Air France. Il a précisé que, sans pouvoir s'engager, à ce stade, à donner une autorisation à de telles liaisons, il instruirait les demandes qui lui seraient faites en ce sens et les transmettrait au Conseil supérieur de l'aviation marchande.

M. Michel Delebarre a souhaité que s'ouvrent des négociations entre la société nationale et les responsables régionaux. Il a estimé que, s'il apparaissait difficile de maintenir la totalité des lignes internationales, un certain nombre d'entre elles pourraient, peut-être, être rétablies si les collectivités concernées et les chambres de commerce et d'industrie étaient prêtes à s'impliquer financièrement dans leur fonctionnement.

Enfin, **M. Bernard Legrand** ayant observé que les liaisons de la province avec les villes européennes étaient subventionnées à 45 % par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), le Ministre a souligné qu'il n'était pas envisagé, dans une logique d'aménagement du territoire, de donner des subventions pour les liaisons avec les Etats-Unis.

M. Michel Delebarre a indiqué, en réponse à **M. Jacques Bellanger**, qu'un accord avait été trouvé avec les architectes des bâtiments de France sur le contenu de la réforme de leur statut, qui devrait aboutir au début de 1991. Il a souligné l'effort consenti pour accroître, depuis 1989, le budget des agences d'urbanisme tout en

reconnaissant qu'il reste insuffisant face aux demandes des agglomérations.

Il a indiqué que des formations spécifiques seraient mises en place en matière d'environnement en rejetant vivement le qualificatif de "ministre bétonneur".

Il a précisé que la dotation générale de décentralisation, pour la partie affectée à l'aide aux collectivités locales pour l'élaboration des documents d'urbanisme, progressait fortement. Il a enfin rappelé que les crédits de paiement pour 1991 étaient la traduction d'autorisations de programme trop faibles les années antérieures.

M. Michel Delebarre a indiqué en réponse à **M. Georges Berchet** que les dotations de l'Etat dans les contrats de plan étaient supérieures pour les régions défavorisées ou à faible capacité fiscale. Il a reconnu que la S.N.C.F. envisageait la suppression de gares de marchandises en soulignant la nécessité de rationaliser le transport par frêt. Il a souhaité l'ouverture de négociations sur des schémas de circulation de marchandises entre les conseils régionaux et la S.N.C.F. à l'instar de ce qui existe en matière de transport de voyageurs.

Rappelant que la S.N.C.F. est le plus gros transporteur de marchandises sur voie ferrée en Europe, **M. Michel Delebarre** a estimé que le transport combiné ne manquerait pas de se développer rapidement.

Il a indiqué que si le tracé du T.G.V. Est, indispensable à l'aménagement du territoire et à l'avenir de l'Europe, avait fait l'objet d'un accord, son financement était encore en discussion. Il a précisé que le "barreau" direct pour Amiens, dont la décision de création pourrait être prise pour la fin du siècle, serait la solution la plus rentable dès lors que la Grande-Bretagne accepterait la traversée directe du Kent par un train à grande vitesse.

M. Michel Delebarre a, en outre, précisé que des compromis pourraient être trouvés rapidement pour le tracé du T.G.V. Sud-Est.

Il a souligné que le rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture ne ferait pas l'objet d'une mesure générale mais seulement d'expérimentations dans une quinzaine de départements.

En réponse à **M. Robert Laucournet**, **M. Louis Besson** a rappelé l'évolution des crédits PAP au cours des exercices précédents. En 1989, la loi de finances n'avait pas ouvert de nouveaux crédits du fait du report de sommes importantes dû à une faible consommation. En 1990 et dans le projet de loi de finances pour 1991, les PAP ont fait l'objet, au contraire, d'inscriptions nouvelles.

M. Louis Besson a rappelé les dispositions de la réforme des PAP, notamment le relèvement de la quotité maximale à 90 % du coût et l'obligation d'un apport personnel de 10 %. Il a indiqué que cette réforme avait eu, d'abord, un impact négatif sur le nombre de PAP, mais que le rythme de consommation antérieur était désormais retrouvé. Il a précisé qu'un crédit de 200 millions de francs serait inscrit dans le collectif budgétaire pour faire face à la totalité des demandes.

Il a souligné l'attachement du gouvernement à permettre une véritable accession sociale à la propriété, qui représente une liberté de choix nécessaire, mais dans des conditions propres à assurer la sécurité des accédants.

Il a indiqué, en outre, que le plafond de ressources des PAP avait été très substantiellement relevé.

En ce qui concerne l'évolution du livret A, **M. Louis Besson** a estimé que les mesures prises par le Gouvernement, notamment le relèvement du plafond, devraient permettre la réalisation des programmes "physiques" annoncés.

Il a rappelé l'évolution de la trésorerie des H.L.M. et les conditions dans lesquelles avait été prise la décision d'obliger les organismes à placer une partie de leur trésorerie sur livret A, afin de privilégier le bon entretien du parc, plutôt que la gestion financière.

Il a déclaré que le Gouvernement poursuivrait sa recherche de solutions plus contractuelles avec les organismes qui prendraient des engagements sur des projets de qualité.

M. Roland Grimaldi s'est déclaré préoccupé de la saturation du trafic sur l'autoroute A 1 et favorable au transfert d'une partie du trafic sur rail. Il s'est inquiété des négociations actuelles concernant les dimensions des poids-lourds.

M. Charles-Edmond Lenglet a interrogé le ministre sur l'avenir des liaisons autoroutière, routière et ferroviaire au Nord de Paris. Il a estimé que la gare picarde en projet ne présenterait d'intérêt que si l'autoroute A 29 Le Havre-Saint Quentin était réalisée.

M. François Blaizot a souligné le retard pris dans la réalisation du contrat de plan Etat-région en Charente Maritime. Il s'est inquiété du ralentissement du programme autoroutier.

M. Jacques de Menou a regretté que le T.G.V. Atlantique ne dépasse pas Rennes et a souligné les difficultés de communications du nord au sud dans l'arc atlantique.

M. William Chervy s'est inquiété des projets de routes transversales, en particulier du retard des travaux sur la RN 145.

M. Louis de Catuelan a exprimé sa préoccupation devant la satellisation de Paris, les projets de ZAD et de construction de logements sociaux dans des régions déjà surpeuplées.

M. Jean Simonin a souhaité une meilleure information du Parlement sur les schémas de T.G.V. et d'autoroutes comme sur leur exécution. Il s'est vivement inquiété de la concentration vers Paris de toutes les lignes T.G.V. et de l'avenir de la région Ile-de-France. Evoquant la construction de la gare d'interconnexion de Massy, il a souligné qu'elle n'était pas inscrite au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et qu'aucune étude

d'impact n'avait été réalisée. Rappelant que cette opération devait être financée par la construction de deux millions de m² de bureaux, il s'est inquiété de la localisation des logements (4 millions de m²) qu'il faudrait construire parallèlement, en vertu de la réglementation actuelle.

M. Georges Gruillot a évoqué le problème du déclassement des voiries nationales et des modalités de compensation financière prévues, le cas échéant, pour les collectivités locales. Il a regretté le manque de personnel d'encadrement dans les directions départementales de l'équipement.

M. Jacques Moutet a demandé que soient précisés les délais de réalisation des opérations de percement du tunnel du Somport et de rétablissement de la voie Pau-Canfranc.

M. Jean François-Poncet, président, s'est inquiété du retard pris dans le rythme de réalisation du programme autoroutier et a exprimé sa vive préoccupation devant le développement de la région parisienne.

En réponse aux intervenants, **M. Michel Delebarre** a indiqué :

- que les 2 800 kilomètres d'autoroute du plan Méhaignerie avaient été programmés sur 10 ans et que le schéma avait été complété pour répondre aux demandes des régions dont le développement est largement dépendant de la perspective de construction d'une autoroute ;

- que la programmation d'un tel schéma était indissociable de la situation économique présente et à venir ;

- qu'en outre, les capacités d'autofinancement des sociétés concessionnaires seraient améliorées largement si les tarifs de péages étaient libérés.

M. Michel Delebarre s'est déclaré favorable à une redéfinition des liaisons de la Bretagne sud avec le sud-ouest de la France mais opposé à la création d'un T.G.V.

Bordeaux-Lyon dans la mesure où une autoroute doit être créée et où l'interconnexion des T.G.V. permettra déjà un raccourcissement très net des temps de trajet.

Sur le problème de la région parisienne, **M. Michel Delebarre** a souhaité une meilleure régulation de l'urbanisation, notamment par la focalisation de la croissance autour des villes nouvelles.

Il a précisé que l'opération de doublement du quartier de la Défense prévoyait la construction de 1 200 000 m² de logements, alors que la partie déjà réalisée n'en comporte pas. Il s'est déclaré très favorable aux opérations de décentralisation administrative.

Il a indiqué qu'il n'y aurait pas de négociation globale de déclassement de routes nationales.

M. Michel Delebarre a souligné les difficultés de gestion du personnel du ministère de l'équipement, dont les effectifs ont été diminués au profit, notamment, de l'Education nationale. Il a évoqué, en outre, un phénomène de débauchage des cadres du ministère par les entreprises privées dans les secteurs du territoire où de grands travaux sont entrepris (Tunnel sous la Manche, préparation des Jeux Olympiques en Savoie et en Haute-Savoie).

M. Michel Delebarre a précisé que la liaison Pau-Canfranc serait rétablie au moins pour les marchandises. Il s'est prononcé en faveur d'un élargissement de la décision d'électrification de la ligne Calais-Boulogne et il a évoqué la possibilité d'une desserte d'Amiens par T.G.V. en l'an 2000.

M. Georges Sarre a apporté, enfin, quelques précisions sur les négociations européennes en cours sur les poids et longueurs des poids lourds, en soulignant que leur part dans les accidents de la circulation n'était pas supérieure à celle des véhicules particuliers et que les contrôles de poids et de vitesse seraient renforcés sur route et en entreprise.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après midi, la commission a procédé à la désignation des **candidats titulaires et suppléants pour faire partie de la commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi sur la réglementation des télécommunications**. Ont été désignés comme **candidats titulaires** : MM. Jean François-Poncet, président, Gérard Larcher, Adrien Gouteyron, Jean Faure, Richard Pouille, Jacques Bellanger, Félix Leyzour ; et comme **candidats suppléants** : MM. René Tregouët, André Bohl, Jean Huchon, Bernard Legrand, Henri Revol, Aubert Garcia, Louis Minetti.

Puis la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Jean Puech** sur les crédits du ministère de l'aménagement du territoire.

M. Jean Puech, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué qu'en dépit des signes de bonne volonté manifestés au cours de l'année, qui lui ont paru témoigner d'une prise de conscience de la part des pouvoirs publics, les crédits alloués pour 1991 à l'aménagement du territoire (2 milliards de francs) restaient encore insuffisants.

Il a noté que, globalement, ces crédits augmentaient de 5 %, soit légèrement plus que l'ensemble des budgets de l'Etat, et que, comme l'année dernière, cette progression marquait l'arrêt de la dégradation constante des crédits enregistrée au cours des années 1988 et 1989.

S'agissant de l'évolution des différentes dotations, il a relevé l'augmentation de 120 % de la prime d'aménagement du territoire (PAT) en autorisations de programme (660 millions de francs), tout en regrettant que les crédits de paiement passent de 616 à 576 millions de francs. Il s'est interrogé sur la signification de ce doublement des autorisations de programme et sur la volonté de relancer une politique active de délocalisation d'entreprises.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'au sein du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT), une ligne spécifique "PAT- petits projets" était créée, dotée de 100 millions de francs en autorisations de programme et de 30 millions de francs en crédits de paiement. Compte tenu de la création de ce nouvel instrument, les crédits du FIAT, à structure constante, diminuent.

S'agissant du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR), il a relevé une légère diminution en autorisations de programme (330 millions contre 340 millions de francs en 1990) et une augmentation sensible des crédits de paiement qui passent de 285 à 389 millions de francs. Il a indiqué que le fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne (FIAM.) et le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) voyaient leurs dotations reconduites en 1991 à, respectivement, 20 et 250 millions de francs. En revanche, les crédits inscrits pour la restructuration des zones minières, stabilisés en crédits de paiement, augmentent en autorisations de programme de 13 % (170 millions contre 150 millions de francs en 1990).

M. Jean Puech a ensuite présenté les principales décisions prises lors du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) tenu le 5 novembre dernier.

Il s'est tout d'abord félicité de la création d'un conseil national d'aménagement du territoire (CNAT), réclamée depuis plusieurs années par la commission, qui lui a paru manifester la volonté d'affirmer le caractère interministériel et transversal de la politique d'aménagement du territoire. Des précisions seront demandées au ministre sur son fonctionnement et sur le rôle qui lui sera effectivement reconnu.

Il a indiqué que le souci affiché de décentraliser une partie des effectifs des services centraux des ministères se heurterait, probablement, à l'inertie manifestée jusqu'ici.

Il a exposé que la décision de préparer un livre blanc du Bassin parisien était le signe d'une meilleure perception des problèmes posés par le développement de l'Ile-de-France dans le cadre élargi du bassin parisien, ainsi que de la volonté du ministère de ne pas être dessaisi de ce dossier.

La décision de soumettre systématiquement les schémas directeurs au CIAT, comme le schéma des liaisons ferroviaires à grande vitesse et celui des universités, lui a paru opportune, de même que la politique de réseaux de villes et les chartes d'objectifs pour les métropoles d'intérêt européen, même si des inquiétudes demeurent sur les conséquences à en attendre pour le milieu rural.

S'agissant des zones rurales, il a rappelé la mise en place d'un instrument spécifique : la "PAT petits projets" et de schémas départementaux des services publics en milieu rural. Il a indiqué qu'un CIAT, spécifiquement consacré à l'espace rural, avait été annoncé.

M. Jean Puech, rapporteur pour avis, a ensuite souligné que les évolutions récentes rendaient encore plus nécessaire la conduite d'une politique résolue d'aménagement du territoire. Les résultats du dernier recensement mettent ainsi en évidence que les déséquilibres, notamment au détriment du milieu rural, se sont accentués. La réforme des fonds structurels communautaires entraîne, d'autre part, un retour moindre pour la France, qui bénéficiera sur les cinq ans d'une vingtaine de milliards de francs au titre des crédits régionalisés. La décentralisation, enfin, qui a fait des collectivités territoriales des partenaires actifs de la politique d'aménagement du territoire impose que soient renforcés les mécanismes de solidarité et de péréquation entre régions.

En conclusion, **M. Jean Puech** a fixé trois objectifs principaux à la politique d'aménagement du territoire : réussir l'insertion dans l'espace européen, alors que la France paraît, géographiquement, à l'écart de l'axe démographique et économique de la Communauté ;

rééquilibrer les poids respectifs de Paris, de la région parisienne et de la province ; promouvoir le développement de l'espace rural.

Il a proposé à la commission de rejeter le budget de l'aménagement du territoire qu'il a jugé encore insuffisant, même en tenant compte des augmentations adoptées à l'Assemblée, notamment sur la "PAT petits projets". Il a indiqué que, pour modifier cette position, il faudrait que des engagements soient pris par le ministre sur le rôle de la CNAT, notamment en matière de schémas directeurs, sur la politique de l'espace rural et sur la progression des crédits pour les années à venir.

M. Rémi Herment est intervenu pour estimer que les pouvoirs publics, en dépit des intentions manifestées, ne se donnaient pas les moyens d'infléchir la tendance qui favorise les grandes métropoles au détriment des zones les plus défavorisées. Il s'est interrogé sur la possibilité de pouvoir continuer à administrer les zones désertifiées, qu'il s'agisse de l'entretien des réseaux routiers, des transports scolaires ou de l'aide sociale.

Il a indiqué que l'indice superficiaire était insuffisamment pris en compte, par rapport à l'indice démographique, dans le calcul des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Il a jugé que, depuis 9 ans, la "dégradation" du territoire s'était accentuée au point de remettre en cause les équilibres du territoire national.

M. Gérard Larcher s'est déclaré en total accord avec les propos de l'intervenant. Il a souligné que les pouvoirs publics paraissaient accepter la poursuite de la croissance de la zone Ile-de-France, en envisageant une population de l'ordre de 14 millions d'habitants alors que, de son côté, le conseil régional estime qu'elle ne devrait pas excéder 12 millions d'habitants. Il a douté que l'augmentation du poids de la région Ile-de-France permette de conduire une véritable politique d'aménagement du territoire.

M. Bernard Hugo a souligné que les réseaux de ville ne permettent pas nécessairement de résoudre les difficultés de l'espace rural environnant.

M. Jean-Jacques Robert s'est inquiété de la tendance à l'extension des villes permise par le classement en zones d'aménagement différé (ZAD) des zones rurales périphériques.

M. Jean Huchon a estimé que l'aménagement du territoire devait être une priorité absolue afin, notamment, d'éviter les coûts sociaux d'une urbanisation mal conduite. S'agissant des réseaux de villes, il a estimé qu'ils prenaient généralement très mal en compte les nécessités de l'espace rural qui les entoure.

M. Georges Gruillot a estimé que la légère augmentation des crédits n'était pas à la hauteur des enjeux et qu'elle ne traduisait pas de réelle volonté politique. Il a noté que désormais les élus de "province" n'étaient plus seuls à dénoncer la surconcentration des activités en Ile-de-France, et les effets négatifs qu'elle exerce sur les autres régions. Prenant l'exemple de la Franche Comté, il a indiqué que cette région représentant 2 % de la population nationale et plus de 2 % du produit national ne bénéficiait que de 0,2 % des crédits de recherche, dont 58 % vont à la région parisienne.

Il a, d'autre part, rappelé la revendication des maires de France de voir réduit l'écart per capita de la dotation globale de fonctionnement, qui va de 1 à 2,5. Il a souhaité que la concertation soit mieux assurée avec les responsables locaux tenus à l'écart des décisions d'aménagement du territoire les concernant et que soient clarifiées les conditions dans lesquelles sont répartis, localement, les crédits des fonds d'intervention.

Enfin, il a estimé que la politique d'aménagement du territoire devait nécessairement prendre en compte le phénomène de déprise agricole. Il a, par conséquent, souhaité le rejet du budget.

M. Jean François-Poncet, président, est intervenu pour estimer que si un "début de prise de conscience" était perceptible, sa traduction budgétaire restait insuffisante. Il a jugé que l'on pouvait d'autant moins se satisfaire d'un "frémissement" que, par ailleurs, les moyens pour freiner les grands déséquilibres, notamment la croissance de la région parisienne, n'étaient pas dégagés.

Sur ce point, il s'est interrogé sur le souci manifesté par le ministère de l'équipement d'organiser et non de combattre cette croissance, ce qui pourrait, en fait, contribuer à la faciliter. Il a estimé que devait être clairement marquée la volonté de stopper la dérive de la région parisienne.

Sur ce point, **MM. Jean-Jacques Robert et Jean Simonin** sont intervenus pour souligner l'ampleur de différents projets, notamment à Massy Palaiseau et à la Défense, et pour indiquer que les programmes annoncés de logements sociaux avaient, en fait, un effet multiplicateur sur la construction des autres types de logement.

La commission a alors décidé de donner un **avis défavorable** à l'adoption des crédits du ministère de l'aménagement du territoire et des reconversions, les **commissaires des groupes socialiste et communiste s'abstenant**

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Maurice Arreckx** sur les crédits de l'aménagement rural.

Après avoir rappelé l'évolution des principales dotations, **M. Maurice Arreckx, rapporteur pour avis**, a souligné que si les situations étaient très variables selon les départements, il apparaissait que les déséquilibres globalement s'accroissaient. Dans ces conditions, il a estimé qu'il incombait à l'Etat, comme au département à son niveau, de corriger ces déséquilibres, d'autant plus que les "retombées" à attendre de la Communauté resteraient marginales.

Il a estimé que le renforcement des métropoles régionales ne permettait pas de résoudre les problèmes spécifiques de l'espace rural et qu'on risquait, en fait, de décentraliser au niveau local des problèmes qui n'affectaient, jusqu'ici, que la région parisienne.

Il a, d'autre part, noté que les responsabilités en matière d'aménagement de l'espace rural étaient éclatées entre différents ministères et qu'il serait sans doute souhaitable de les rassembler au sein d'un grand ministère.

Le rapporteur pour avis a estimé que l'aménagement de l'espace rural devrait constituer, dans les années à venir, une priorité de la politique des pouvoirs publics, au même titre que l'environnement.

Il a ensuite rappelé le rôle joué dans le développement des infrastructures en milieu rural par le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) et le fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE), en notant qu'en dépit des remarquables progrès enregistrés, l'effort ne devait pas se relâcher, notamment en matière de ressources nouvelles en eau et d'amélioration de leur qualité.

S'agissant de la situation des zones défavorisées, il a estimé que les départements se trouvaient confrontés à des arbitrages difficiles entre l'aménagement rural et les nouvelles actions qu'il leur incombe de conduire (revenu minimum d'insertion, logement social...).

Il a enfin rappelé que la politique forestière était l'un des éléments de la politique de l'espace rural. Sur ce point, il a indiqué que le coût de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêt mobilisait des crédits croissant dans les budgets des collectivités territoriales. La solution lui a, en partie, paru résider dans le développement des activités sylvicoles, mais aussi pastorales ou agricoles en milieu forestier.

Considérant qu'en dépit des "frémissements" perceptibles, l'aménagement rural ne constituait

apparemment pas une priorité, il a proposé à la commission de rejeter les crédits inscrits à ce titre.

M. Georges Guillot est intervenu pour rappeler que de nombreux territoires ruraux s'étaient dépeuplés depuis le dernier recensement. Il a regretté que la politique d'aménagement du territoire prenne insuffisamment en compte le monde rural qui connaît de profonds bouleversements, résultant notamment de la diminution du nombre d'actifs agricoles. Il a estimé que le développement des moyens de télécommunications permettrait d'implanter de nombreuses activités dans le terrain rural, à condition que puissent être mis à disposition des entreprises et des populations des services comparables à ceux disponibles en ville.

Il a estimé que les collectivités locales bénéficiaient de moins en moins de la redistribution opérée par l'Etat et qu'elles étaient amenées à augmenter leur prélèvement fiscal pour financer leurs actions.

M. Maurice Arreckx, rapporteur pour avis, a souligné que les difficultés de l'aménagement rural résidaient, pour partie, dans le problème de leur financement par les collectivités locales responsables. Il s'est montré réservé sur le rôle que joueraient les métropoles régionales dans l'animation des zones rurales environnantes.

M. Louis Minetti a souligné qu'en matière de prévention des incendies, comme l'illustre l'exemple des Maures, le pâturage sous forêt pouvait jouer un rôle décisif.

M. Jean François-Poncet, président, est intervenu pour indiquer que, s'il paraissait souhaitable de maintenir le plus grand nombre possible d'agriculteurs, il n'en restait pas moins que les zones rurales occuperaient inévitablement de moins en moins d'actifs agricoles et que l'attention devrait porter sur le développement d'emplois non agricoles. Il a estimé qu'était mise à la charge des collectivités rurales une politique d'équipement dont elles

n'avaient pas les moyens, compte tenu notamment de la mauvaise prise en compte dans les dotations du fait que les charges d'aménagement sont souvent plus importantes en milieu rural.

Puis, la commission a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits d'aménagement rural inscrits au budget du ministère de l'agriculture, les commissaires du groupe socialiste s'abstenant.

Mercredi 21 novembre 1990 - Présidence de M. Robert Laucournet, vice-président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a désigné, à titre officieux, après l'intervention de **M. Robert Laucournet qui a accepté de retirer sa candidature à son profit, **M. Louis Moinard**, comme **rapporteur** pour le **projet de loi n° 1694 (A.N.)** d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des **professions commerciales et artisanales.****

Puis, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Alain Pluchet** sur le budget de l'agriculture pour 1991.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a, tout d'abord, replacé le projet de budget dans son contexte international et communautaire. Il a rappelé qu'en 1989, les marchés internationaux avaient poursuivi leur redressement même si l'on enregistre, aujourd'hui, un retournement de tendance. Il a, ensuite, présenté l'état actuel des négociations du GATT (general agreement on tariffs and trade), en relevant que l'offre communautaire, qui paraît particulièrement sévère au monde agricole, était encore tenue pour insuffisante par les Etats-Unis, puis a fait le point sur les différends agricoles entre ces derniers et la Communauté.

S'agissant de la crise du Golfe, il a rappelé qu'elle se traduisait par une perte de débouchés et qu'elle aurait des conséquences sur le revenu agricole, compte tenu de

l'augmentation des consommations intermédiaires, produits pétroliers et engrais.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, s'est, d'autre part, interrogé sur l'éventualité d'une réorientation de la politique agricole commune (PAC), la politique de maîtrise des dépenses budgétaires et la mise en place des quotas et quantités maxima garanties ayant montré leurs limites.

Sur la situation de l'agriculture française, il a souligné que, pour la deuxième, voire la troisième année consécutive, de nombreux départements avaient été frappés par la sécheresse. Il a détaillé le contenu et le coût des "plans Nallet", en rappelant que la sécheresse de 1989, dont les dégâts peuvent être estimés de 10 à 15 milliards de francs, avait mobilisé une aide d'1,6 milliard de francs.

Evoquant les comptes de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) publiés la veille, qui fait état d'une augmentation de plus de 5 % du revenu agricole, le rapporteur pour avis a indiqué qu'elle recouvrait des situations extrêmement contrastées, par type de culture et par zones, et que, dans sa globalité, elle en rendait pas compte de nombreuses situations individuelles dramatiques. Il a, par ailleurs, relevé que le prix des terres, après une dégradation constante sur plus de dix ans, paraissait avoir arrêté sa chute, en francs courants.

En venant à l'examen des dotations, **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'avec 38,5 milliards de francs, le budget de l'agriculture augmentait de 2,3 %, alors que l'ensemble des dépenses de l'Etat, consacrées à l'agriculture et à la forêt (143 milliards de francs), croissait de 5,8 %. Il a, ensuite, présenté les différents composants de cet indicateur, ainsi que l'emploi des dépenses, en replaçant leur évolution dans une perspective décennale.

Il a rappelé que, depuis dix ans, l'ensemble des dépenses civiles de l'Etat avait été multiplié par 2,4, alors que le budget de l'agriculture ne l'avait été que par 1,5.

S'agissant de l'évolution par type d'actions des dépenses du budget, il a relevé la progression des dépenses d'enseignement, de développement agricole et de formation (+ 10,3 %), des crédits consacrés aux services centraux et extérieurs, y compris la charge de bonification (+ 13,1 %), alors que les crédits d'action sociale et de prévoyance ne progressaient que de 2,1 %. Les principales dotations en augmentation ont ensuite été présentées, à savoir les moyens des services (+ 7,6 %), la charge de bonification (+ 11,2 %), la subvention à l'enseignement (+ 6,4 %), l'indemnité spéciale montagne (+ 6 %). S'agissant des offices et de l'aide aux agriculteurs en difficulté, le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits étaient, en fait, reconduits.

Il a, ensuite, passé en revue les dotations en réduction, en notant particulièrement la chute des crédits d'aménagement foncier et d'hydraulique (- 50 %), de politique industrielle (- 32,5 %) et de modernisation des exploitations (- 27 %). Il a, par ailleurs, relevé la diminution des crédits de la dotation jeune agriculteur (-9,5 %), des indemnités viagères de départ (- 6 %) et de prophylaxie animale (- 25 %).

En conclusion, **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption du budget du ministère de l'agriculture et de la forêt pour 1991.

M. Jean Huchon est intervenu pour s'étonner de la rapidité avec laquelle avait été connue l'évolution du revenu agricole de cette année. Il a estimé que la présentation qui en était faite ne reflétait absolument pas la situation qu'il constatait sur le terrain.

M. Louis Moinard a souligné que la diminution des crédits d'hydraulique était particulièrement inquiétante

et a estimé que le niveau de l'enveloppe fixée pour les prêts bonifiés conduisait à allonger les files d'attente.

M. Philippe François a indiqué, au nom des commissaires du groupe du Rassemblement pour la République, qu'il souhaitait le rejet du budget.

M. Louis Minetti a relevé que la présentation de l'évolution du revenu selon les régions et les types de spéculation mettaient en évidence de très fortes inégalités. S'agissant du secteur ovin, il a rappelé que cet élevage jouait un rôle décisif dans le maintien d'activités en zones défavorisées.

M. Rémy Herment a souhaité que le ministre de l'agriculture soit interrogé sur les moyens mis en oeuvre pour éviter que des importations massives en provenance des pays de l'Est viennent, comme cet été, déséquilibrer des marchés déjà déprimés.

M. Désiré Debavelaere a formulé les mêmes observations que les précédents intervenants sur l'annonce d'un revenu agricole en hausse de 5 %. Il a exposé que le démantèlement des taxes sur les produits marquait le pas, contribuant ainsi à maintenir une distorsion de concurrence au détriment de l'agriculture française.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a répondu aux intervenants que le revenu en agriculture pouvait difficilement être comparé à celui des autres catégories professionnelles. Il a confirmé que rien n'était prévu dans le budget pour le démantèlement des taxes parafiscales, que les enveloppes des prêts bonifiés étaient insuffisantes pour résorber les files d'attente et qu'en théorie, les importations dans l'ex-République démocratique allemande de produits agricoles de pays tiers devaient être consommées sur place.

M. Bernard Hugo est intervenu pour demander que soit dressé un bilan de l'application des programmes intégrés méditerranéens.

M. Jacques de Menou a souligné que, dans l'augmentation du revenu agricole, entrait la

décapitalisation en cheptel effectuée par de nombreux éleveurs, de même que les indemnités au titre de la sécheresse de 1989. Il a souhaité que soit précisé dans quelles mesures le système de formation préparait effectivement les futurs agriculteurs au niveau de diplôme envisagé pour 1992.

M. Henri Revol a interrogé le rapporteur pour avis sur l'évolution des effectifs dans les services extérieurs.

M. Georges Guillot s'est interrogé sur l'avenir du ministère de l'agriculture en tant que tel, ainsi que sur l'évolution de la politique agricole qui, de politique spécifique d'un secteur de production, pourrait tendre à n'être qu'une politique de l'entretien et de la protection de l'espace. Il a demandé au rapporteur pour avis dans quelles conditions était financé le contrat de quotas laitiers mis en place en zone de montagne. Il a estimé que les pouvoirs publics étaient parfois enclins à jouer de la rivalité entre les différentes organisations syndicales agricoles.

M. Jean Pourchet a également interrogé le rapporteur pour avis sur l'imputation du programme de rachat de quotas en zone de montagne, sur les crédits alloués à la qualité du lait ainsi que sur les maisons familiales rurales.

Il a regretté la modification des mécanismes du financement de l'aide à la mécanisation en montagne.

M. Marcel Bony est intervenu pour souligner, en prenant l'exemple de la prime à la brebis, que les aides constituaient déjà une part importante dans le revenu agricole et qu'il était difficile d'en demander encore l'augmentation. Il a estimé que certains agriculteurs, des régions agricoles prospères, étaient trop aidés.

M. Jean Huchon a indiqué, sur ce point, que les agriculteurs demandaient des prix d'un niveau suffisant et non un accroissement des aides.

M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a répondu aux intervenants que le financement du programme de rachat de quotas de montagne s'effectuerait par

redéploiement des crédits gérés par l'Onilait, que les effectifs des services extérieurs étaient en diminution, que les problèmes de formation, et notamment celui des maisons familiales rurales, n'étaient, traditionnellement, qu'évoqués dans l'avis de la commission sur le budget de l'agriculture. Il a confirmé que la croissance des aides venant en complément de prix était souvent la conséquence d'un prix de marché artificiellement bas.

A **M. Désiré Debavelaere** qui s'interrogeait sur les projets de rapprochement entre les directions départementales de l'équipement et celles de l'agriculture, **M. Robert Laucournet, président**, a répondu que le ministre de l'équipement, lors de son audition devant la commission, avait indiqué qu'il ne s'agissait que d'un rapprochement tendant à rechercher une meilleure coopération entre les services. Il a estimé, à ce propos, qu'en matière d'assainissement, par exemple, le renforcement de cette coopération paraissait souhaitable.

Enfin, la commission, suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, a **donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du budget de l'agriculture pour 1991, le groupe socialiste s'abstenant.**

Puis la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Charles Ginésy sur le budget du tourisme pour 1991.**

Après avoir indiqué que l'année 1989 marquait un record pour la France en termes de fréquentation touristique et de balance commerciale du tourisme (avec un excédent de 39,6 milliards de francs, soit + 63,6 % par rapport à 1988) et que l'année 1990, "année européenne du tourisme", semblait également marquée du sceau de la réussite, **M. Charles Ginésy, rapporteur pour avis**, s'est félicité de ce que la France soit passée de la troisième à la deuxième place dans le palmarès des pays les plus touristiques, après les Etats-Unis et devant l'Espagne.

Il a toutefois estimé que ces excellents résultats ne devaient cependant pas faire oublier les problèmes et les

faiblesses du secteur, qu'ils soient liés à l'évolution des structures des professions du tourisme, au soutien de l'hôtellerie indépendante, aux difficultés des zones de montagne ou au développement du tourisme rural.

Après avoir souhaité que certains aménagements soient apportés au calendrier scolaire afin de favoriser l'étalement des vacances, le rapporteur pour avis a indiqué qu'une restructuration des professions du tourisme était nécessaire, le secteur apparaissant trop émietté. Il a donc estimé que les regroupements devaient être poursuivis et favorisés, sous peine de voir le secteur touristique français aborder l'échéance de 1993 en ordre dispersé et en position de faiblesse, face aux gros opérateurs européens.

Il a par ailleurs souhaité que le projet de loi portant réforme du statut des agences de voyage, récemment élaboré par le Gouvernement, soit rapidement examiné par le Parlement.

Abordant les problèmes de l'hôtellerie indépendante, **M. Charles Ginésy, rapporteur pour avis**, a indiqué que le vieillissement du parc hôtelier, et les nouvelles contraintes qui s'y ajoutent, liées notamment au respect de nombreuses normes de sécurité, rendent indispensable la réalisation d'investissements importants.

Eu égard au problème du financement de ces investissements, il a notamment regretté le désengagement de l'Etat en matière de prêts bonifiés.

Tirant la sonnette d'alarme au moment où les professionnels s'accordent à considérer qu'un tiers des établissements, actuellement dans une situation précaire, est susceptible de disparaître à court ou moyen terme en l'absence d'une aide extérieure d'origine publique, le rapporteur pour avis a insisté sur le fait que l'hôtellerie indépendante, particulièrement dans les zones de montagne, courait actuellement à la catastrophe.

A cet égard, il s'est félicité de la décision du ministre délégué chargé du tourisme de mettre en place, en 1991,

un plan de modernisation de l'hôtellerie familiale indépendante ; cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un plan de douze actions prioritaires auquel **M. Charles Ginésy, rapporteur pour avis**, a souscrit et dont il a brièvement présenté le contenu.

Le rapporteur pour avis a, ensuite, présenté les crédits du tourisme pour 1991. Il a indiqué qu'après une très forte augmentation en 1989, le budget du tourisme était, en 1991 comme en 1990, un budget de consolidation, dont les crédits étaient certes limités eu égard aux multiples actions à mener dans ce secteur important de l'économie (avec 396,79 millions de francs, en progression de 3,6 % par rapport à 1990), mais permettraient de renforcer les progrès enregistrés depuis trois ans dans les différents domaines définis comme prioritaires.

Il s'est, par ailleurs, félicité de ce que, malgré une progression de 6 % par rapport à 1990, les dépenses de fonctionnement voient leur part se stabiliser à 87,3 % du total des crédits du ministère du tourisme.

Cette évolution recouvre une baisse de 19,7 % des moyens des services à 180,1 millions de francs et une augmentation de 62,1 % des interventions publiques, à 166,62 millions de francs, dont une très forte progression de la dotation allouée à Maison de la France (qui passe de 51 millions de francs en 1990 à 112,4 millions en 1991), une mesure nouvelle de deux millions de francs inscrite au titre de l'augmentation des crédits de formation professionnelle et deux millions de francs en faveur du fonds d'intervention touristique (FIT), non contractualisé.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué que les dépenses en capital régressaient de 10,4 % en crédits de paiement, mais augmentaient en revanche de 16,6 % en autorisations de programme.

Puis, abordant l'examen de certains aspects particuliers de la politique du tourisme, **M. Charles Ginésy, rapporteur pour avis**, a insisté sur les difficultés que connaissent les zones de montagne,

lesquelles ont beaucoup souffert d'un enneigement insuffisant pendant trois hivers consécutifs.

Après avoir présenté le dispositif financier mis en place par l'Etat en janvier et en mars 1990, le rapporteur pour avis a estimé que ces mesures étaient insuffisantes pour sauver ce secteur sinistré et il a particulièrement regretté leur délai de mise en oeuvre ainsi que l'insuffisance des crédits ainsi alloués.

Puis, se félicitant des bons résultats du tourisme rural en termes de fréquentation, il a estimé que l'avenir de ce secteur était prometteur, d'importants efforts devant cependant être encore accomplis, notamment dans le sens d'un renforcement de la démarche commerciale.

Enfin, après s'être félicité de ce que l'autorisation accordée aux casinos d'exploiter des machines à sous ait été maintenue, **M. Charles Ginésy, rapporteur pour avis**, a approuvé l'adoption d'un plan de douze actions prioritaires, dont il a souhaité une mise en oeuvre rapide et efficace. Pour ces raisons, et malgré une insuffisance des crédits qui, compte tenu de l'inflation, traduisent une simple reconduction de ceux du budget 1990, il a proposé de laisser à la sagesse du Sénat le soin d'apprécier le budget du tourisme pour 1991.

Il a toutefois précisé qu'il attachait une extrême importance à ce qu'un effort budgétaire conséquent soit inscrit dans le budget pour 1992, pour que les actions proposées dans le plan d'action du ministre puissent être suivies d'efficacité.

M. Aubert Garcia a estimé que d'importants efforts avaient été faits en matière de calendrier scolaire dans le respect des rythmes scolaires, d'une part, et des intérêts du secteur du tourisme, d'autre part.

S'agissant de l'hôtellerie indépendante, il a indiqué que l'obtention de l'aval des commissions de sécurité permettait aux maires de dégager leur responsabilité relative à l'état de l'infrastructure hôtelière de leurs communes.

Après avoir précisé qu'il adhérerait à la politique menée en matière d'hôtellerie, **M. Aubert Garcia** a regretté que le tourisme vert soit souvent l'objet de trop peu d'attention.

Il a, par ailleurs, estimé que s'il convenait d'être exigeant à l'égard d'une politique globale et nationale du tourisme, il ne fallait en revanche pas demander au budget de l'Etat de s'occuper des cas particuliers et en faire une "caisse des calamités du tourisme".

Après avoir souhaité que le budget du tourisme soit plus conséquent eu égard à l'importance de ce secteur dans l'économie, **M. Marcel Bony** a indiqué les grandes difficultés auxquelles sont confrontés les hôtels touristiques.

A cet égard, il s'est montré favorable à une aide revêtant la forme de bonifications d'intérêt, plutôt que de subventions.

Il s'est, par ailleurs, félicité de la croissance des crédits consacrés à la promotion, mais a déploré le manque de coordination en la matière ainsi que l'éparpillement des aides de l'Etat.

Enfin, il a attiré l'attention sur les problèmes du personnel saisonnier.

Regrettant que le budget du tourisme soit très insuffisant et les actions en matière de tourisme soient de plus en plus à la charge des collectivités locales, **M. Philippe François** a indiqué que son groupe voterait contre ce budget.

M. François Blaizot a attiré l'attention sur les problèmes que connaît le tourisme du littoral, dont les équipements hôteliers vétustes doivent être modernisés et pour lequel de gros efforts doivent être effectués en matière d'environnement -et plus particulièrement d'assainissement- ainsi qu'en faveur de certains équipements spécifiques, tels que les ports de plaisance.

Après avoir demandé que le ministère chargé du tourisme effectue une étude relative aux raisons du

tassement de la demande touristique dans les zones de montagne, **M. Jean-Jacques Robert** a insisté sur les difficultés que connaît l'ensemble du tissu économique de ces régions. Compte tenu des graves problèmes financiers auxquels sont confrontées de nombreuses entreprises commerciales et industrielles, il a considéré que cette crise ne pouvait être réglée uniquement sur le plan local, et qu'il convenait de ne pas en sous-estimer les conséquences, surtout si la situation s'avérait encore difficile cet hiver.

A cet égard, il a enfin souhaité qu'un effort de promotion des équipements soit effectué en direction d'une clientèle de plus en plus attirée par des vacances d'hiver ensoleillées et, de plus, souvent moins coûteuses que les sports d'hiver.

Après la précision de **M. Robert Laucournet**, président, relative à l'observatoire du tourisme, **M. Maurice Lombard**, relevant la croissance du tourisme culturel, a demandé qu'une étude soit entreprise à ce sujet par le ministère.

M. Félix Leyzour a indiqué que les investissements effectués dans les régions proches du littoral étaient particulièrement coûteux, eu égard à la brièveté de la saison d'été durant laquelle les équipements sont utilisés.

Il a, ensuite, attiré l'attention sur le caractère saisonnier, et donc précaire, des emplois créés dans le secteur du tourisme.

Puis, s'agissant du tourisme rural, il a estimé que celui-ci ne devait pas être considéré comme une activité de remplacement de l'agriculture, mais qu'il allait de pair avec le maintien de celle-ci et constituait donc une activité de complément essentielle en monde rural.

Après avoir soutenu la position de **M. Jean-Jacques Robert** relative aux difficultés de l'ensemble du tissu économique des zones de montagne, **M. Georges Guillot** a indiqué que la faiblesse des sommes engagées par l'Etat pour soutenir ce secteur l'avait déçu eu égard aux possibilités qui avaient été annoncées.

Il a ensuite souhaité que le ministre chargé du tourisme travaille avec le groupe d'étude sénatorial sur le tourisme de façon à organiser une réflexion à ce sujet -sur la création d'une structure de garantie par exemple- de façon à trouver des solutions.

Après avoir répondu à différents orateurs, **M. Charles Ginésy, rapporteur pour avis**, a estimé que, s'agissant du calendrier scolaire, il souhaitait seulement le rétablissement du calendrier précédemment mis en oeuvre, lequel respectait les rythmes scolaires.

Il a, enfin, précisé que s'il avait particulièrement insisté sur les zones de montagne, eu égard à la crise aiguë qu'elles traversent depuis deux années, il était très conscient de la nécessité de développer le tourisme du littoral.

La commission a ensuite décidé, conformément aux propositions de son rapporteur pour avis, de **s'en remettre à la sagesse du Sénat** pour ce qui concerne le vote sur les **crédits du tourisme** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1991.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Richard Pouille, vice-président, la commission a, tout d'abord, procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Georges Berchet sur le budget des transports terrestres pour 1991.**

M. Georges Berchet, rapporteur pour avis, a indiqué que, pour 1991, les crédits de paiements réservés aux transports terrestres (43,04 milliards de francs) progressaient de 8,7 % par rapport à 1990, et les autorisations de programme (1,44 milliard de francs) de 13,6 %.

Il a ensuite présenté les grandes lignes du contrat de plan conclu entre l'Etat et la S.N.C.F. en soulignant l'exceptionnel niveau des investissements envisagés (104,3 milliards sur 5 ans) et il a dressé le bilan des activités de l'entreprise en 1989 et au premier semestre 1990 insistant sur le tassement du trafic de voyageurs et la

tendance à la régression du trafic fret. A ce propos, il a évoqué la stagnation du trafic combiné et les incidences négatives de la stratégie commerciale consistant à réduire le trafic fret par wagon isolé pour obtenir, à terme, un équilibre du transport de marchandise car la réalisation de cet objectif va entraîner la fermeture de 2.000 gares de marchandises en quatre ans.

Puis, **M. Georges Berchet** a exposé les résultats financiers de la S.N.C.F., se félicitant du redressement du compte d'exploitation constaté en 1989 et de la forte progression des investissements -consacrés en priorité au T.G.V. et, à un moindre degré, au réseau banlieue- mais s'inquiétant des évolutions pouvant conduire, en 1990, à une rechute dans les déficits.

Les vastes ambitions nourries par la S.N.C.F. dans le développement de la très grande vitesse sont apparues au rapporteur de nature à structurer l'aménagement du territoire mais comme pouvant aussi présenter le risque d'accentuer les handicaps des zones exclues des dessertes, le projet d'une réalisation plus rapide qu'envisagée de la ligne Paris-Amiens-Calais lui semblant devoir être précisée par le Gouvernement lors de débats budgétaires.

Pour les projets en cours d'étude, **M. Georges Berchet** a insisté sur l'intérêt du T.G.V. Est et critiqué, suite à une remise en cause des premières évaluations, le recours à une nouvelle sollicitation des collectivités territoriales pour son financement alors que leur effort est déjà fort important. Il a estimé qu'il convenait, au contraire, d'accroître la part de l'Etat. Il a jugé positives les réformes de structure de l'entreprise actuellement engagées mais il a signalé que beaucoup dénonçaient la nouvelle politique commerciale de la S.N.C.F. comme constituant un abandon de l'égalité tarifaire des usagers.

Le rapporteur pour avis, a, ensuite, brièvement décrit les éléments de la modeste croissance globale des trafics assurés par la R.A.T.P. et rappelé que l'équilibre financier de l'entreprise était assuré par d'abondantes subventions financées par l'impôt et les employeurs. Il a regretté que

pour l'année prochaine l'augmentation de la contribution de l'Etat à l'équilibre des comptes de la R.A.T.P. aille à l'encontre de la politique qui, ces dernières années, visait à faire supporter à l'usager une part croissante du coût réel du service (actuellement seules 36 % des dépenses de la R.A.T.P. sont couvertes par des recettes en provenance des usagers). Cette inflexion regrettable tend, en effet, à renforcer le soutien fiscal assuré aux transports parisiens par les contribuables de province.

Puis, **M. Georges Berchet** a souligné l'effort de modernisation de l'entreprise (projets de la ligne Météor et de la rame "Boa", réforme des structures...) tout en faisant part à la commission de l'importance du retard pris pour la signature du contrat de plan entre l'Etat et la R.A.T.P. et de son intention d'obtenir davantage de précisions sur ce sujet lors de la discussion budgétaire.

Il a enfin souligné l'importance de l'allègement fiscal consenti aux transporteurs routiers (1 % des charges d'une année), tout en évoquant l'intérêt d'une réflexion sur les conditions d'imposition de cette profession à la taxe professionnelle.

M. Richard Pouille, président, a déclaré que les évolutions budgétaires lui apparaissaient positives et qu'il était favorable à l'adoption des crédits examinés. Il a tenu à souligner que les critères de rentabilité économique devaient être corrigés lorsque des impératifs majeurs de l'aménagement du territoire étaient en jeu et qu'un emploi plus important de contrôleurs par la R.A.T.P. serait, sans doute, de nature à diminuer l'importance de la fraude signalée par le rapporteur.

M. Robert Laucournet a souhaité pouvoir entendre le président de la S.N.C.F. en audition pour obtenir, à la fois, des précisions sur l'actuel équilibre entre les dessertes ferroviaires à grande vitesse et les dessertes aériennes ainsi que des explications détaillées sur les raisons ayant conduit à la décision de suppression de gares de marchandises.

M. Jacques Bellanger a fait part de son accord avec la position du rapporteur pour avis sur le caractère inacceptable d'une subvention des transports parisiens par des impôts levés, pour partie, en province et a souhaité l'instauration d'une taxe spécifique sur les carburants vendus en région parisienne dont le produit serait affecté aux transports collectifs de l'Ile-de-France. Il a, en outre, déploré la surcharge insupportable des rames aux heures de pointe.

M. Georges Berchet, rapporteur pour avis, a informé la commission des difficultés qui avaient empêché l'audition de M. Jacques Fournier, président de la S.N.C.F., avant la présentation de son avis et a fait part d'une invitation de l'entreprise nationale qui permettrait une présentation concrète du T.G.V. et la tenue d'entretiens du meilleur niveau. Il a également jugé que la saturation des transports parisiens était essentiellement due à une excessive croissance de la capitale et de sa région résultant d'un aménagement insatisfaisant du territoire.

A la suite de cette intervention, la commission a, conformément à la proposition de son rapporteur, émis, à l'unanimité des présents, un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports terrestres dans le projet de budget pour 1991.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Robert Laucournet sur le budget du logement pour 1991.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis, a estimé que le projet de budget pour 1991 s'inscrivait dans la ligne de la politique du Gouvernement visant à assurer la mise en oeuvre d'un véritable droit au logement.

Il a tout d'abord présenté brièvement les dispositions majeures des trois projets de loi discutés au Parlement depuis un an, et visant à une meilleure protection des accédants à la propriété et à une plus grande solidarité.

Il a souligné que l'entrée en application de la loi sur le surendettement avait complété les mesures déjà prises

pour le réaménagement des prêts. S'agissant de la loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement, il a rappelé l'importance du parc privé à vocation sociale et les efforts budgétaires pour l'amélioration de l'habitat.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis, s'est félicité des améliorations apportées par le Sénat au projet de loi relatif au contrat de construction d'une maison individuelle tout en s'interrogeant sur l'opportunité de l'adoption, par l'Assemblée nationale, de dispositions concernant la sous-traitance.

Le rapporteur pour avis a ensuite exposé les priorités retenues par le projet de budget, qui viennent compléter l'action législative.

Il a exprimé sa satisfaction de voir poursuivi le "bouclage" des aides personnelles au logement qui devrait être réalisé à 70 % fin 1990, notamment grâce à l'extension du bénéfice de l'allocation de logement sociale à l'ensemble de la population de la région parisienne sous seule condition de ressources.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis, a précisé que le projet de loi de finances fixe à 65.000 le programme des prêts locatifs aidés (PLA) pour la construction neuve auquel s'ajoutent 10.000 PLA pour l'acquisition de logements anciens destinés aux ménages les plus démunis. Il a indiqué que 200.000 logements d'H.L.M. seraient réhabilités en 1991.

Après avoir évoqué les fortes progressions des crédits en faveur de la résorption de l'habitat insalubre et du logement dans les départements d'outre-mer, le rapporteur pour avis a exprimé une double inquiétude.

S'agissant de l'accession sociale à la propriété, il a souligné le ralentissement de la construction depuis 1989 qui touche particulièrement le secteur de la maison individuelle. Il a rappelé la baisse du nombre de prêts à l'accession à la propriété (PAP) en souhaitant que les 40.000 PAP prévus par le projet de loi de finances pour 1991 puissent être effectivement consommés. Il s'est

inquiétude des conséquences de la faiblesse de l'accession sociale sur la situation du secteur locatif social.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis, a, enfin, évoqué, les difficultés de trésorerie des organismes d'H.L.M. et les effets de la diminution de la collecte du livret A sur le financement général du logement social.

Il a souhaité qu'un large débat soit ouvert sur le problème de la fiscalité de l'épargne immobilière.

A l'issue de cet exposé un débat est intervenu.

M. Richard Pouille a exprimé sa préoccupation sur le placement des fonds des organismes d'H.L.M. et souhaité que la situation des petits propriétaires soit mieux prise en compte.

M. Rémi Herment s'étant interrogé sur les procédures de répartition des crédits de la ligne fongible PLA-PALULOS, **M. Robert Laucournet** a répondu que cette répartition était effectuée par le préfet en fonction de l'avis donné par le comité départemental de l'habitat où les responsables d'organismes d'H.L.M. ont une influence certaine. **M. William Chervy** a souligné sur ce point le rôle des représentants du conseil général au comité départemental de l'habitat.

M. Maurice Lombard a observé que des difficultés surgissent parfois dans quelques départements. Il s'est inquiété de la baisse du nombre des accessions sociales à la propriété dont les H.L.M. supportent les conséquences.

M. Gérard Larcher s'est élevé contre la lenteur de l'individualisation des crédits budgétaires, imputable à la complexité administrative en souhaitant que les décisions soient activées. Il a rappelé que le ralentissement de l'octroi des PAP avait entraîné en région parisienne notamment, une très forte diminution des taux de rotation dans le parc H.L.M.

Il s'est enfin interrogé sur le bien fondé du placement obligatoire de la trésorerie H.L.M. sur le livret A, estimant que cette décision, injustifiée pour les organismes usant de

leur trésorerie pour réaliser de grosses réparations, aboutissait à une mise en tutelle des offices et à une "auto-bonification" des prêts qui leur sont accordés.

M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis, a rappelé que certains délais sont indissociables de l'acte de construire, en souhaitant que des progrès soient réalisés dans la pré-programmation des prêts. S'agissant de la trésorerie des H.L.M., il a souligné son augmentation depuis quelques années alors que la collecte du livret A diminue. Il a indiqué que le Gouvernement avait prévu des cas d'exclusion de cette obligation de placement et s'était engagé dans une négociation avec l'union des fédérations d'organismes d'H.L.M. Se déclarant favorable à une solution contractuelle, il a cependant estimé que certaines sociétés anonymes d'H.L.M., notamment en région parisienne, s'apparentaient à des sociétés boursières.

M. Aubert Garcia s'est interrogé sur l'opportunité d'une extension des aides de l'Etat pour le logement en région Ile-de-France.

A l'issue de ce débat, conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a donné **un avis favorable** à l'adoption des **crédits du logement** inscrits au projet de loi de finances pour 1991.

Puis la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis**, sur le budget de l'urbanisme.

M Jacques Bellanger, rapporteur pour avis, a présenté l'évolution générale du budget de l'urbanisme qui progresse de 7,62 % en autorisations de programme et de 1,9 % en moyens de paiement.

Il a indiqué les priorités retenues par le Gouvernement : l'enseignement de l'architecture, la protection des sites et des paysages et l'aide de l'Etat aux opérations de planification locale.

M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis, a souligné le développement du rôle des collectivités locales en matière d'élaboration de documents d'urbanisme et

notamment le renouveau des schémas directeurs. Il s'est inquiété de la pression foncière croissante, estimant que les instruments dont disposent les collectivités pour y faire face, comme le droit de préemption et les zones d'aménagement différé, sont parfois inadaptés et insuffisants.

Il s'est félicité toutefois de l'évolution positive des dotations de l'Etat pour la compensation des charges résultant de la décentralisation des procédures d'urbanisme.

Il a observé la progression satisfaisante des crédits pour les secteurs sauvegardés et les zones de protection du patrimoine architectural et urbain.

En matière d'architecture, le rapporteur pour avis a souligné les efforts particuliers consentis pour l'enseignement et l'intérêt de la création de nouvelles spécialisations, comme l'urbanisme ou le paysage.

Il a rappelé que la France souffrait en ce domaine d'un retard certain par rapport aux autres pays européens.

M. Jacques Bellanger, rapporteur pour avis, a évoqué ensuite l'action des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.), précisant que les ressources publiques qui leur sont affectées ont progressé de près de 50 % depuis 1986 et en souhaitant que les aides de l'Etat soient orientées en priorité vers les départements les plus défavorisés.

Il a noté avec satisfaction l'augmentation des crédits affectés aux agences d'urbanisme en indiquant que plusieurs seront créées en 1991.

A l'issue de cet exposé, la commission, suivant son rapporteur, a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de l'urbanisme** inscrits au projet de loi de finances pour 1991.

La commission a enfin procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Jean Faure** sur le budget des postes et télécommunications pour 1991.

Après avoir rappelé que la commission s'était, depuis plusieurs mois, particulièrement intéressée au secteur des postes et télécommunications à travers sa mission d'information et l'examen des projets de loi sur le statut des postes et télécommunications et sur la réglementation des télécommunications, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a indiqué que le projet de budget pour 1991, tirant les conséquences du nouveau statut de la poste et de France Télécom, se traduisait par la suppression du budget annexe et ne comportait plus que les crédits propres au ministère de tutelle.

Il a souligné que le budget passait ainsi de 190,7 milliards de francs à 601,4 millions de francs.

Le rapporteur pour avis a brièvement analysé le montant des crédits, avant de préciser la portée des amendements gouvernementaux adoptés par l'Assemblée Nationale sur les relations financières entre l'Etat et les exploitants.

Concernant la Poste, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, s'est félicité de la prise en charge par le budget général d'une partie de l'aide à la presse assurée par la Poste (1 milliard de francs) et de l'augmentation de la rémunération des comptes chèques postaux (4,5 % au lieu de 3 %, représentant une dépense supplémentaire de 2,1 milliards de francs) mais il a déploré que l'Etat, au nom du principe de neutralité budgétaire - non inscrit dans la loi du 2 juillet 1990 - reprenne aussitôt à l'exploitant public une somme équivalente, en prévoyant un prélèvement de 2,6 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (C.N.E.) et de 500 millions de francs comme rémunération du découvert de la Poste au Trésor.

S'agissant du prélèvement sur France Télécom, fixé pour 1991 à un montant de 14,5 milliards de francs, il a indiqué que pendant la période transitoire 1991-1993, il serait destiné pour partie à accroître les recettes du budget général et pour partie au financement du Centre national d'études spatiales (C.N.E.S) et à la filière électronique. Il a

indiqué que le ministre des finances avait annoncé à l'Assemblée Nationale la rebudgétisation de ces derniers crédits, la subvention au C.N.E.S. figurant au budget des postes et télécommunications et celle destinée à la filière électronique étant partagée entre le budget des postes et télécommunications (soutien à l'industrie spatiale), le budget de la recherche et celui de l'industrie.

Le rapporteur pour avis s'est, en outre, inquiété des dispositions de l'article 38 du projet de loi de finances, qui conduisent à faire financer le ministère des postes, télécommunications et de l'espace par les organismes sous tutelle, soulignant les limites de l'autonomie conférée par la réforme de juillet dernier.

A cet égard, s'il a salué la rapidité de mise en place des instances consultatives, -et notamment de la constitution de la commission supérieure du service public de la poste et des télécommunications-, il a émis des réserves sur la réelle indépendance de cet organisme à l'égard du ministère de tutelle et a insisté sur la nécessité, pour les parlementaires qui en sont membres, de faire preuve d'une grande vigilance dans l'exercice de leurs compétences.

Concernant l'espace, le rapporteur pour avis a estimé que la situation du C.N.E.S. demeurerait tendue en raison des engagements pris par la France en 1987 et s'est interrogé sur la manière dont serait assuré son financement.

A l'issue de cet exposé, **M. Jacques Bellanger** a souligné la difficulté de l'exercice budgétaire, compte tenu de la récente autonomie des deux exploitants publics et indiqué que leurs relations financières avec l'Etat ne pourraient être clarifiées qu'à l'issue de la période transitoire de trois ans.

Il s'est interrogé sur le futur mode de financement du Centre national d'études des télécommunications, compte tenu de sa séparation de France Télécom, adoptée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif à la réglementation des télécommunications.

La commission s'en est alors remise à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits relatifs aux postes et télécommunications dans le projet de budget pour 1991.

Jeudi 22 novembre 1990 - Présidence de M. Jean Huchon, vice-président.- La commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jacques Braconnier sur le budget des routes et voies navigables pour 1991.

Présentant tout d'abord le budget des routes, M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis, a rappelé que la fiscalité spécifique à la circulation routière rapportait chaque année à l'Etat quelque 150 milliards de francs, alors que le budget des routes ne représente que 9,8 milliards de francs en 1991. Il a, par ailleurs, souligné que la progression des crédits (+ 7,1 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, + 1,6 % en dépenses ordinaires et autorisations de programme) résultait du prélèvement de 655 millions de francs sur l'excédent d'Autoroutes de France qui sera inscrit dans le projet de loi de finances rectificative pour 1990 et dont le principe avait été décidé par le Conseil interministériel d'aménagement du territoire du 17 novembre 1988.

Ainsi majorée, l'enveloppe budgétaire pour 1991 traduit une continuité quant au développement des infrastructures, contient une grave lacune au niveau de l'entretien du réseau routier et suscite plusieurs interrogations.

La continuité en matière d'infrastructures résulte de la poursuite et de la mise en oeuvre des contrats de plan Etat-Régions qui seront réalisés à 57,6 % à la fin de 1991 contre 38,2 % à la fin de 1990. De même sont dégagés les crédits nécessaires à l'exécution des grands programmes d'aménagement du territoire décidés en faveur de la Nièvre et du Massif central et à l'engagement du programme spécial en faveur de la R.N.7.

Le rapporteur pour avis a ensuite souligné la diminution des crédits d'entretien du réseau routier (- 1,3 % en autorisations de programme et - 3,3 % en crédits de paiement) qui constitue le principal motif d'inquiétude contenu dans ce projet de budget.

En effet, cette évolution négative, succédant à celle de l'année dernière, comporte un risque très grave de dégradation du réseau routier, reportant sur les années futures une charge de remise en état qui s'en trouve alourdie d'autant. Le rapporteur pour avis a rappelé que depuis 1969 seulement 82 % du réseau routier national avaient été traités contre le gel.

Il a ensuite évoqué les interrogations soulevées par le projet de budget en faveur des routes. La première a trait aux conséquences de la crise du Golfe et du renchérissement du prix du pétrole qui a un impact direct et immédiat sur le coût des travaux routiers, fortement consommateurs de produits dérivés du pétrole. **M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis**, a ainsi émis la crainte que les programmes d'investissement ne soient inévitablement révisés à la baisse.

La deuxième interrogation porte sur l'hypothèse d'une régulation budgétaire conjoncturelle évoquée par le ministre de l'économie et des finances, qui place un budget d'investissement comme celui des routes en première ligne pour des annulations de crédits.

Enfin, le nouveau schéma directeur routier national, tel qu'il résulte du conseil interministériel d'aménagement du territoire du 5 novembre 1990 traduit un recul des ambitions de l'Etat quant au développement du réseau autoroutier. Les projets d'investissement sont certes augmentés de 30 % par rapport à l'ancien schéma directeur -3.700 km contre 2.800 km- mais la durée de réalisation de ce programme est sensiblement allongée, passant de 10 à 15 ans.

Bien que les moyens destinés à la construction d'autoroutes ne figurent plus au budget de l'Etat, le coût

des travaux étant directement assumé par les sociétés concessionnaires, leur capacité d'emprunt et leur politique tarifaire demeurent toutefois entièrement définies par l'Etat. A ce titre, le rapporteur pour avis a émis des doutes quant aux possibilités d'emprunt qui leur seraient accordées pour leur permettre de poursuivre les constructions d'autoroutes au rythme actuel. Il a également regretté que la politique tarifaire qui leur est appliquée ne soit pas plus réaliste, l'évolution du prix des péages n'ayant pas suivi celle du coût de la vie.

M. Jacques Braconnier, rapporteur pour avis, s'est par ailleurs félicité de l'augmentation des moyens affectés à la sécurité routière (+ 7,4 %) mais a noté que les résultats demeuraient encore très décevants, comme en témoigne l'augmentation du nombre des accidents mortels en 1989 (+ 1 %). Il a également décrit les dispositions législatives et réglementaires prises en faveur de la sécurité routière, regrettant au passage le retard pris dans l'application de quelques mesures comme l'institution du permis à points et le contrôle périodique des véhicules. Parmi les actions immédiates de prévention engagées par le Gouvernement, il a enfin souligné l'intérêt de la limitation à 50 kilomètres/heure de la circulation en agglomération dans la mesure où elle laissait aux maires la possibilité de moduler cette limitation en fonction des caractéristiques des zones urbaines.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les crédits des voies navigables. Ceux-ci seront majorés par une ressource nouvelle instituée par l'article 89 du projet de loi de finances, qui prévoit un péage unique perçu auprès de l'ensemble des utilisateurs des voies d'eau ainsi que des taxes, redevances et droits fixes pour toute emprise ou usage d'élément du domaine public fluvial. Les ressources nouvelles ainsi dégagées, qui sont estimées à 400 millions de francs, seront affectées à l'Office national de la navigation (O.N.N.), transformé en établissement public industriel et commercial chargé désormais de

l'exploitation, de l'entretien et de la gestion du réseau des voies navigables.

Le rapporteur pour avis a exprimé son approbation quant au principe de cette réforme puisqu'elle institue un financement pérenne en faveur des voies navigables et obéit à une logique économique en faisant contribuer au financement des voies navigables tous ceux qui en font usage. Il a cependant regretté que la création des ressources non budgétaires se traduise déjà, à la lecture du projet de budget pour 1991, par un désengagement de l'Etat, qui procède à cette occasion à une opération de débudgétisation certes minime, mais réelle.

En effet, indépendamment des ressources nouvelles et contrairement aux engagements contenus dans le communiqué publié à l'issue du comité interministériel du 17 janvier 1990, les moyens budgétaires diminuent de 28 %.

Par ailleurs, compte tenu des délais de mise en place de cette réforme lourde, il est à craindre que l'O.N.N. ne dispose pas en 1991 de la totalité des ressources prévues, l'année prochaine paraissant alors sacrifiée tant en termes d'infrastructures que d'entretien du réseau.

L'état catastrophique du réseau existant aurait pourtant exigé des mesures urgentes et des programmes de restauration que le projet du budget ne propose pas. En matière de développement des infrastructures, le rapporteur pour avis a rappelé la relance des investissements afférents à la liaison Rhin-Rhône avec les opérations de dragage de la Saône et la réalisation de la section Niffer-Mulhouse. Par ailleurs, la liaison Bray-Nogent a été engagée cette année de même que seront poursuivis les aménagements des liaisons franco-belges (Deûle et Lys mitoyenne) et l'aménagement du canal du Rhône à Sète.

Sur un plan général, le rapporteur pour avis a regretté de devoir s'exprimer au conditionnel dans la mesure où les

décisions relatives à l'affectation des ressources nouvelles en 1991 ne sont pas encore intervenues.

Il a enfin déploré que les pouvoirs publics ne sollicitent pas davantage, à l'instar de l'Allemagne, les soutiens octroyés au niveau communautaire en faveur des voies navigables au lieu de concentrer leurs demandes sur le seul T.G.V.

M. Josselin de Rohan s'est interrogé sur la possibilité pour des régions de percevoir des taxes et redevances pour les prises d'eau, comme sera autorisé à le faire l'Office national de la navigation (O.N.N.). Il s'est également inquiété de l'ampleur prise par les protestations des milieux écologistes contre le développement du réseau autoroutier.

M. François Gerbaud a également exprimé sa préoccupation relative à la menace croissante des revendications écologistes sur l'extension du réseau autoroutier.

M. Désiré Debavelaere a regretté l'insuffisance du nombre de kilomètres mis hors gel.

La commission a ensuite décidé, à la majorité, sur la proposition de son rapporteur, de donner **un avis défavorable à l'adoption des crédits des routes et voies navigables pour 1991.**

En revanche, après avoir autorisé le rapporteur pour avis à déposer un amendement visant à étendre aux régions la possibilité de percevoir des taxes et redevances pour prise d'eau, elle a décidé de donner **un avis favorable à l'adoption de l'article 89 du projet de loi de finances pour 1991, qui porte sur la modernisation du financement de la gestion des voies navigables.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
SUR LA RÉGLEMENTATION DES TÉLÉCOM-
MUNICATIONS**

Mercredi 21 novembre 1990 - Présidence de M. Richard Pouille, président d'âge.- La commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau. Ont été nommés :

- **M. Jean-Pierre Fourré, député, président ;**
- **M. Jean François-Poncet, sénateur, vice-président ;**
- **M. Gabriel Montcharmont, député, et M. Gérard Larcher, sénateur, rapporteurs respectivement pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.**

Présidence de M. Jean-Pierre Fourré, président.- **M. Gérard Larcher, rapporteur pour le Sénat,** a estimé, en préambule, que les amendements adoptés en première lecture par le Sénat avaient eu avant tout pour but d'assurer une réelle indépendance et transparence de la mission de réglementation et de soumettre, dans les domaines ouverts à la concurrence, les opérateurs publics et privés aux mêmes obligations.

Il a notamment insisté sur l'instauration d'un Haut Conseil pour les télécommunications, sur la double tutelle instituée sur le Centre national d'études des télécommunications (C.N.E.T.) et sur la modification du régime de responsabilité de France-Télécom.

M. Gabriel Montcharmont, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a observé que le Sénat avait profondément bouleversé l'économie générale du texte.

Après avoir indiqué que certains amendements évoqués par M. Gérard Larcher - tel celui sur la responsabilité - pouvaient faire l'objet d'une négociation, il a jugé que les positions prises par le Sénat sur la duplication des réseaux filaires, le libre établissement de réseaux indépendants ou l'habilitation des seuls agents et officiers de police judiciaire pour le contrôle de la réglementation ne paraissaient pas conciliables avec le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Abordant l'article 32-1 bis du projet de loi, il a regretté que la Commission supérieure du service public soit remplacée par un organisme où ne siège aucun Parlementaire.

Après avoir rappelé que le rôle et les attributions de la Commission supérieure avaient fait l'objet de travaux importants et de longs débats tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat lors de la réforme institutionnelle, il a jugé que, sur ce point également, un accord pourrait difficilement être trouvé.

M. Gérard Larcher a alors observé que les divergences sur les réseaux filaires pouvaient être surmontées.

Constatant que la création d'un Haut conseil ne pouvait rencontrer l'assentiment des députés, il a proposé que les attributions de ce dernier - en particulier son rôle d'instance de recours - soient transférées à la Commission supérieure du service public. Il a estimé que cette orientation était conforme à l'une des propositions du rapport Prévot.

M. Gabriel Montcharmont a alors de nouveau souligné les divergences des deux Assemblées sur ce point, **M. Gérard Larcher** regrettant pour sa part que ses propositions de compromis ne puissent être acceptées.

Dans ces conditions, le **Président Jean-Pierre Fourré** a proposé de prendre acte du désaccord.

Conformément à cette proposition, la **commission mixte paritaire a constaté qu'elle n'était pas en mesure d'élaborer un texte commun.**

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 21 novembre 1990 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. - Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, le président a tout d'abord invité la commission à une réflexion sur la destination des prochaines missions, qui devra être arrêtée dès la semaine prochaine. A titre indicatif, il a proposé que la prochaine principale mission puisse, par exemple, être effectuée à Cuba et dans un pays d'Amérique centrale, au Viêt-Nam et au Cambodge ou en Afrique du Sud. Il a rappelé le projet de brève mission en Bulgarie d'ores et déjà arrêté pour la fin du mois de janvier 1991.

Présentant son rapport pour avis sur la section commune du budget de la défense pour 1991, M. Xavier de Villepin a principalement insisté sur les problèmes liés à l'armement nucléaire. Il a tout d'abord noté à cet égard que l'environnement international était caractérisé par trois tendances majeures. Il a cité en premier lieu l'érosion du rôle dissuasif des armes nucléaires de l'OTAN qui a pour effet de valoriser l'armement nucléaire français, d'une part, et de souligner l'importance et la modernité du potentiel nucléaire soviétique, d'autre part.

Le rapporteur pour avis a, en second lieu, illustré par de nombreux exemples le fait que les accords de réduction des armements nucléaires en gestation n'excluaient ni leur sophistication croissante, ni le maintien d'écarts considérables entre le potentiel des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. -qui disposeront encore à l'issue des accords

START (Strategic armements reductions talks) de 95% des têtes nucléaires stratégiques-, et celui de la France. **M. Xavier de Villepin** a enfin analysé les faits nouveaux concernant les risques de prolifération du nucléaire.

Le rapporteur pour avis a ensuite examiné l'état actuel du potentiel nucléaire de la France. Il a jugé que nos forces étaient en train de franchir un saut qualitatif alors que, sur le plan quantitatif, notre potentiel serait longtemps stabilisé à quelque 500 têtes stratégiques. Le rapporteur pour avis s'est félicité du bon déroulement, à des coûts maîtrisés, des programmes M.4 puis M.45, Hadès et A.S.M.P. (air-sol moyenne portée). Il a jugé ces systèmes performants et considéré que le nombre d'unités déployées était suffisant, compte tenu de la doctrine spécifique de la France en matière de dissuasion. Il a pris acte d'une diminution quantitative de nos forces préstratégiques par rapport à nos forces stratégiques. Cette constatation, mise en perspective par la réduction de notre potentiel conventionnel et les retards accumulés concernant la modernisation de ce dernier, a conduit **M. Xavier de Villepin** à indiquer que le risque du "tout ou rien" pouvait à nouveau se profiler, alors même que le couplage, la dissuasion et les forces conventionnelles voyaient leur crédibilité diminuer dans le reste de l'Europe occidentale. Dans cette perspective, il a souligné, au-delà du problème de sa portée, l'importance du rôle du Hadès dans le contexte européen actuel. Tout en prenant acte de la souplesse d'emploi de ce système d'arme, il s'est montré réservé sur la qualification de "stratégique" du futur A.S.L.P. (air-sol longue portée), compte tenu du fait que la densité des défenses aériennes de l'adversaire potentiel impliquait une configuration de largage et de vol à basse altitude fortement réductrice de la portée théorique de ce missile. Il a également évoqué les contraintes résultant de l'autonomie limitée, sans ravitaillements en vol, de son avion porteur.

M. Xavier de Villepin s'est montré critique à l'égard du projet d'abandon du futur missile sol-sol S.4 ou S.45,

dont il a mis en exergue les capacités techniques spécifiques ainsi que les avantages politiques dans le contexte européen actuel. Il a estimé le coût de ce système d'arme à trente milliards de francs et ne l'a pas, toutes données prises en compte, considéré comme plus coûteux que le futur A.S.L.P.

Tout en se félicitant de la poursuite satisfaisante des programmes concernant l'espace et les transmissions, **M. Xavier de Villepin** a regretté la diminution des crédits portant sur les systèmes futurs (essais, recherches sur les têtes, incertitude sur l'avenir du S.4, caractère symbolique des crédits consacrés au M.5 ainsi qu'à l'A.S.L.P.).

Il a conclu en notant que, si les forces nucléaires françaises étaient en passe de franchir un seuil quantitatif et qualitatif, cette situation résultait de l'exécution des programmes datant de la fin des années soixante-dix et qu'aucun missile nouveau n'avait été défini depuis. Prenant acte de la réduction des crédits consacrés aux têtes, comme aux engins, ainsi que de l'incertitude pesant sur l'avenir du missile S.4, le rapporteur pour avis s'est montré inquiet sur les perspectives de la nécessaire modernisation à long terme de nos forces nucléaires. Il a conclu, pour sa part, à un avis défavorable à l'adoption des crédits du titre III et du titre V de la section commune.

Après avoir remercié le rapporteur pour avis pour les informations nouvelles contenues dans son étude et rappelé que l'avis global de la commission sur l'ensemble des crédits militaires ferait l'objet d'une décision le 28 novembre 1990, le **président Jean Lecanuet** a consulté la commission sur la publication du rapport de **M. Xavier de Villepin**, qui a été autorisée.

MM. Xavier de Villepin et **Michel d'Aillières** ont alors évoqué les perspectives ouvertes par les accords sur les forces conventionnelles en Europe ainsi que la permanence d'une menace à l'Est résultant du rythme de modernisation de l'armée soviétique ainsi que de son potentiel quantitatif et qualitatif. Les deux intervenants ont également évoqué les perspectives de la future loi de

programmation militaire en jugeant le présent projet de budget des armées particulièrement inquiétant pour l'avenir, surtout s'il apparaissait comme annonciateur des orientations de la prochaine loi de programmation.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'avis de M. Michel Alloncle sur la section gendarmerie du budget de la défense pour 1991.

M. Michel Alloncle a tout d'abord présenté les grandes lignes du projet de budget de la gendarmerie qu'il a qualifié de budget de continuité.

En effet, les dotations de la gendarmerie augmentent assez sensiblement (+ 6,17 %) et si la progression des crédits d'équipement (+ 2,89 %) est ralentie, en revanche l'effort engagé l'an dernier en matière de crédits de fonctionnement est poursuivi (+ 6,6 % en 1991). De même, comme en 1990, la gendarmerie bénéficiera de 1 000 créations nettes d'emplois (750 d'active et 250 appelés) conformément au plan quadriennal de renforcement de ses effectifs.

M. Michel Alloncle a cependant indiqué que les crédits dégagés pour 1991 risquaient de se révéler insuffisants. La crise du Golfe a provoqué un renchérissement des prix du pétrole. La dotation destinée aux carburants devra donc être relevée, en cours d'année, sauf à réduire l'activité opérationnelle de l'Arme. En outre, les charges de la gendarmerie continuent de croître, en particulier dans le domaine des transfèrements judiciaires et de la sécurité routière.

M. Michel Alloncle a ensuite fait le point sur les problèmes les plus importants auxquels la gendarmerie est confrontée. Il a ainsi évoqué la place de l'Arme au sein des forces de sécurité du pays. Il a exposé les termes des accords du 10 janvier 1990 visant à harmoniser l'action des services de police et de gendarmerie en matière d'emploi des forces mobiles, de sécurité publique, d'exercice de la police judiciaire, de coopération internationale. Se félicitant des aspects positifs de ces accords, **M. Michel**

Alloncle a toutefois regretté qu'ils paraissent parfois consacrer une subordination de la gendarmerie à la police.

Abordant la coopération internationale et européenne en matière de sécurité, **M. Michel Alloncle** a regretté que la gendarmerie n'y soit pas suffisamment associée.

M. Michel Alloncle a ensuite évoqué les mesures de revalorisation de la condition des personnels. Celles-ci sont surtout indemnitaires avec, principalement, la revalorisation de l'indemnité pour charges militaires, de la prime spéciale de certains militaires non officiers de la gendarmerie, l'attribution de la prime de service aux sous-officiers ayant accompli 5 ans de service, la création d'un complément spécial pour charges de sécurité.

Enfin, s'agissant des conditions de vie et de travail, **M. Michel Alloncle** a notamment indiqué que les astreintes de service des gendarmes devaient être réduites de moitié grâce à un dispositif de centralisation des appels au niveau du groupement. Il s'est félicité du développement de la concertation de la gendarmerie. Il a souligné que dans les années à venir un important effort devait être fourni pour l'amélioration des conditions de logement des gendarmes.

En conclusion de son exposé, le rapporteur pour avis a insisté sur la continuité de l'effort consenti en matière de crédits de fonctionnement, tout en constatant le net ralentissement des crédits d'équipement du titre V. Il a adressé une mise en garde au Gouvernement contre une éventuelle détérioration des moyens consacrés à la gendarmerie dans les années à venir. Relâcher l'effort tardivement engagé en 1990, a souligné **M. Michel Alloncle**, pourrait provoquer une nouvelle crise de la gendarmerie à l'image de celle survenue durant l'été 1989. Il s'est prononcé, pour sa part, en faveur de la sagesse pour ce qui est de l'adoption des crédits de la gendarmerie.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Xavier de Villepin** s'est interrogé sur les

conséquences de l'entrée en vigueur des accords de Schengen.

Puis, le **président Jean Lecanuet, M. Xavier de Villepin et M. André Jarrot** ont évoqué avec le rapporteur pour avis les risques de croissance des flux migratoires dus à la situation économique de l'Europe de l'Est et du Sud, d'une part, et à celle de certains pays du pourtour méditerranéen, d'autre part.

Après que le **président Jean Lecanuet** eût rappelé que l'avis global de la commission, sur l'ensemble des crédits de la défense, ferait l'objet d'une décision le 28 novembre 1990, la commission a autorisé la publication du présent rapport.

La commission a ensuite entendu l'exposé de **M. Paul Alduy, rapporteur pour avis, sur les crédits des relations culturelles extérieures pour 1991.**

Le rapporteur pour avis a précisé le contexte budgétaire général de la D.G.R.C.S.T. (direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques) dont les crédits s'élèvent pour 1991 à 4,9 milliards de francs, soit une augmentation brute de 14,9 %.

M. Paul Alduy a présenté cinq observations particulières sur ces crédits :

- Ils traduisent l'extension de nos actions de coopération en direction de l'Europe de l'Est. Cette année, 619 millions de francs sont inscrits en crédits de fonctionnement pour cette action, dont 508 millions en mesures nouvelles. Il s'y ajoute 40 millions de francs en dépense en capital.

- En second lieu, ces crédits traduisent la poursuite de notre effort en matière d'action audiovisuelle extérieure - 180 millions de francs pour Radio France international dont 159,3 consacrés à la rebudgétisation de la dotation de cette société et 20,7 millions de francs engagés dans le cadre du plan de développement. Hors R.F.I., 40 millions

sont en outre prévus pour la poursuite de nos actions dans le domaine audiovisuel.

- En troisième lieu, ce budget prend en compte la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Ces crédits affectés au réseau pour l'enseignement français à l'étranger -qui a fait l'objet d'une réforme importante en 1990- sont regroupés au titre III à hauteur de 1 220,4 millions de francs hors dotation O.U.C.F.A. (Office universitaire et culturel franco-algérien).

Le rapporteur pour avis a précisé que les mesures nouvelles -dans ce domaine- concernaient notamment :

- à hauteur de 37,8 millions de francs, les mesures de revalorisation de carrière concernant les enseignants français à l'étranger,
- à hauteur de 6,5 millions de francs, la création de 15 postes d'expatriés en Europe centrale et orientale.

M. Paul Alduy a précisé que ces mesures nouvelles devraient cependant être mises en regard des 16 millions de francs d'économies liées à la suppression de 100 postes à l'Office universitaire et culturel franco-algérien (O.U.C.F.A.).

Par ailleurs, le rapporteur pour avis a évoqué les conséquences des "surprogrammations" intervenues ces dernières années et qui contraindraient à restreindre d'importantes actions de coopération sur certains pays.

- Sur l'action audiovisuelle extérieure, **M. Paul Alduy** s'est félicité des améliorations intervenues sur les programmes de TV 5 et a souligné l'importance du succès rencontré par Canal France international. Il a également fait état des projets de développement de Radio France international. Il a enfin évoqué le risque de concurrence qui pourrait opposer TV 5 et Canal France international en Afrique.

- Enfin, il a déploré la modicité des crédits affectés aux bourses en faveur des enfants français scolarisés dans le cadre de notre réseau d'enseignement à l'étranger.

M. Paul Alduy, décrivant le projet de création d'un réseau unique regroupant centres culturels et alliances françaises, a émis des inquiétudes quant à la préservation de la spécificité des alliances dans un tel cadre.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Jean-Pierre Bayle** a indiqué que la suppression des 100 postes à l'Office universitaire et culturel franco-algérien était une conséquence des modifications importantes survenues dans le fonctionnement de cet organisme depuis quelques années. **M. Jean-Pierre Bayle** a précisé que la "surprogrammation" des crédits de la D.G.R.C.S.T. s'était produite au cours des années 1986 à 1988. Evoquant le projet d'un réseau unique regroupant centres culturels et alliances françaises, **M. Jean-Pierre Bayle** a estimé qu'il aurait l'avantage d'éviter les doubles emplois entre les deux types d'organismes.

M. Jean-Pierre Bayle a enfin considéré que Canal France international et TV 5 ne risquaient pas de se concurrencer dans la mesure où ces deux sociétés, par la différence de programmes qu'elles proposaient, ne s'adressaient pas à un même public.

Après que **M. Michel d'Aillières** ait évoqué l'action sociale en faveur des Français de l'étranger, **M. Xavier de Villepin** a insisté sur l'importance d'une présence accrue de fonctionnaires français dans les organisations internationales.

Il a également estimé que la concurrence entre R.F.I. et la Somera au Proche-Orient n'était pas sans influence sur la situation financière difficile de cette dernière.

A **M. Paul d'Ornano** qui l'interrogeait sur la future implantation d'un émetteur R.F.I. en Thaïlande, le rapporteur pour avis a précisé que la situation sur ce point n'avait guère évolué mais que R.F.I. procédait à la location

d'émetteurs étrangers couvrant certaines régions d'Asie du Sud-Est.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a adopté les conclusions du rapporteur pour avis et décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 1991.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'avis de **M. Claude Mont, rapporteur pour avis du budget du ministère des affaires étrangères pour 1991.**

M. Claude Mont a indiqué que les crédits du ministère des affaires étrangères pour 1991 s'élevaient à 13,135 milliards de francs, soit une progression de 10,65 %. Cette augmentation sensible des crédits du ministère des affaires étrangères porte la part de ce dernier dans le total du budget de l'Etat au-dessus de 1 %, à 1,03 %.

Ce budget traduit l'expression des priorités suivantes :

- l'accroissement de la dotation en faveur des pays d'Europe centrale et orientale : 510 millions de francs en mesures nouvelles et 40 millions de francs de dépenses en capital ;
- le redressement de l'appareil diplomatique : l'accent est ainsi mis cette année sur le renforcement de la sécurité de nos postes et de leur personnel ; 32,5 millions de francs sont consacrés à cette action. Des crédits nouveaux sont également dégagés en faveur de la formation et de la communication (respectivement 3 et 3,9 millions de francs) ;

Par ailleurs, le projet de budget pour 1991 tire les conséquences de la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, des mesures de revalorisation de carrière des enseignants et de la réforme de la grille indiciaire de la fonction publique.

Le rapporteur pour avis a souligné la baisse des crédits d'investissements du titre VI imputable à l'absence d'aide publique au développement. Il a déploré la dépossession progressive du ministère des affaires étrangères de

certaines actions extérieures, au profit du ministère des finances.

Evoquant ensuite les données administratives contenues dans le projet de budget pour 1991, **M. Claude Mont** a insisté sur l'inadéquation persistante entre les moyens en personnel et les besoins du ministère. Il a souligné la diminution des crédits d'investissements destinés à l'entretien ou à l'acquisition des immeubles diplomatiques.

A ce sujet, le rapporteur pour avis a fait état de sa perplexité quant au financement du futur Centre de conférence internationale. Il a par ailleurs attiré l'attention des sénateurs sur la situation problématique de l'Institut du Monde Arabe dont il a estimé qu'il convenait de redéfinir la mission.

M. Claude Mont a ensuite présenté les réflexions que lui inspiraient les principaux événements internationaux survenus au cours de l'année écoulée. Il a ainsi évoqué la crise du Golfe et les événements survenus au Liban ces derniers mois. Le rapporteur pour avis a enfin décrit les grandes lignes de la nouvelle Europe qui se dessine depuis le début de l'année 1990 et dont le récent sommet de la C.S.C.E. (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) a tiré des conséquences importantes en matière de désarmement et de future coopération pan-européenne.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Jacques Genton** s'est interrogé sur le contrôle réel exercé par le Parlement sur les prélèvements opérés sur les budgets nationaux pour contribuer aux dépenses des différentes instances communautaires. Un débat s'est alors instauré auquel ont participé, avec le rapporteur pour avis, **MM. Jean Lecanuet, président, Jean-Pierre Bayle, Michel Crucis, Michel d'Aillières et Jacques Genton.**

Les différents intervenants ont évoqué la très faible marge d'action dont disposaient les parlements nationaux en la matière et fait valoir le fait que le Parlement

européen, démuné de véritable pouvoir de contrôle sur l'utilisation de ces crédits, n'était pas en mesure de compenser le déficit démocratique résultant de cette situation. Il est apparu que les futurs débats qui auront lieu dans le cadre des assises parlementaires de Rome, puis dans celui des Conférences intergouvernementales de décembre auraient, dans ce contexte, une importance décisive pour donner aux instances élues -parlements nationaux et Parlement européen-, des pouvoirs qu'elles n'ont pas aujourd'hui.

M. Michel d'Aillières s'est ensuite interrogé sur les suites données au rapport "Viot" sur le fonctionnement du quai d'Orsay. **M. Michel Chauty** a souhaité qu'à l'occasion du débat budgétaire, le Gouvernement indique la position de la France sur l'avenir de l'Alliance atlantique, dans le contexte nouveau qui se dessine aujourd'hui en Europe.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission, sur la suggestion de son rapporteur pour avis, a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 1991.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a entendu **M. Jacques Pelletier, ministre de la coopération et du développement, sur le budget de son département.**

M. Jacques Pelletier a tout d'abord évoqué les quatre principales orientations de la coopération franco-africaine: encourager la démocratie et l'Etat de droit, dans un continent qui ne peut rester à l'écart de l'ouverture politique constatée à l'Est, veiller au respect des grands équilibres économiques tout en abaissant les charges financières qui pèsent sur les sociétés africaines, s'assurer du bon usage de nos financements, et, enfin, favoriser l'aide à la société civile par le biais du cofinancement des actions entreprises par les

organisations non gouvernementales et par les collectivités locales françaises.

Le ministre de la coopération et du développement a ensuite indiqué les secteurs de la coopération franco-africaine devant, selon lui, faire l'objet d'un effort particulier.

S'agissant des actions permettant de favoriser la démocratisation de la vie politique africaine, **M. Jacques Pelletier** a tout particulièrement insisté sur les nécessaires échanges interparlementaires franco-africains. Il a, à cet égard, souligné l'atout que représente, pour les élus africains, le savoir-faire démocratique des parlementaires français.

La recrudescence des maladies telles que le paludisme, l'ampleur que revêt aujourd'hui l'épidémie de SIDA, et les problèmes suscités par le manque de médecins en Afrique font, selon M. Jacques Pelletier, de la coopération en matière de santé un enjeu particulièrement important de l'aide française à l'Afrique.

Quant au développement rural, il implique, ainsi que l'a précisé le ministre de la coopération et du développement, non seulement un soutien attentif aux organisations paysannes et à la restructuration des filières agricoles, mais aussi la promotion d'une coopération régionale interafricaine susceptible de remédier au cloisonnement des marchés locaux. L'environnement devient également, a ajouté M. Jacques Pelletier, un enjeu majeur pour le continent.

M. Jacques Pelletier a également fait figurer parmi les priorités de la coopération franco-africaine l'aide au développement urbain, rendue nécessaire par les graves insuffisances qui caractérisent l'urbanisme africain, et par les conséquences tant sociales que culturelles d'une croissance urbaine non maîtrisée.

Le ministre de la coopération et du développement a enfin souligné le dynamisme et l'efficacité des initiatives mises en oeuvre dans le cadre de la coopération privée et

décentralisée. L'apport de celle-ci à la coopération franco-africaine a été confirmé, selon lui, par le grand succès des assises nationales de la coopération décentralisée, qui se sont tenues à Rennes les 19 et 20 novembre 1990.

Abordant ensuite les principaux aspects du budget du ministère de la coopération et du développement pour 1991, **M. Jacques Pelletier** a indiqué que l'augmentation de 7,53% constatée entre 1990 et 1991 s'inscrivait dans la croissance de 63% des autorisations de programme qui résultait, pour l'essentiel, des conséquences des mesures annoncées à La Baule par le Président de la République, et tendant à diminuer les intérêts des prêts consentis aux pays à revenus intermédiaires, et à substituer des dons aux prêts jusqu'alors accordés aux pays les plus pauvres. A cet égard, **M. Jacques Pelletier** a indiqué qu'un comité de pilotage, présidé par le ministre de la coopération et du développement, contribuerait à la cohérence de l'ensemble des interventions publiques.

Le ministre de la coopération et du développement, abordant ensuite l'actuelle rénovation dont fait l'objet l'assistance technique, a précisé qu'il convenait désormais de limiter le temps de séjour des coopérants français en Afrique.

Estimant que la croissance des crédits du ministère de la coopération et du développement inscrits dans le projet de loi de finances pour 1991 permettrait le renouvellement de la coopération franco-africaine, **M. Jacques Pelletier** a, pour finir, insisté sur la nécessité d'assurer une coordination internationale des efforts mis en oeuvre en faveur de l'Afrique.

A l'issue de l'exposé du ministre de la coopération et du développement, un débat s'est instauré entre **MM. Jacques Pelletier, Michel d'Aillières, Jean-Pierre Bayle et Paul d'Ornano**.

Revenant avec **M. Michel d'Aillières** sur l'incidence des mesures annoncées lors des sommets franco-africains de Dakar et de La Baule, **M. Jacques Pelletier** a indiqué

que la décision de réduire les taux d'intérêt concernait les pays à revenu intermédiaire du champ : Côte-d'Ivoire, Gabon, Cameroun et Congo. A cet égard, **M. Paul d'Ornano** ayant regretté l'insuffisante association du Parlement français aux mesures résultant du sommet de La Baule, **M. Jacques Pelletier** a fait remarquer que les propositions d'annulation de créances formulées à Dakar par le Président de la République avaient été ultérieurement approuvées par le Parlement.

Interrogé par **M. Jean-Pierre Bayle** sur l'amélioration des conditions de réinsertion des coopérants au titre de l'assistance technique, **M. Jacques Pelletier** a estimé que la situation des contractuels méritait encore d'être améliorée.

Avec **M. Jean-Pierre Bayle**, qui souhaitait une intervention accrue de l'association internationale des parlementaires de langue française (A.I.P.L.F.) dans le processus démocratique en Afrique, **M. Jacques Pelletier** a souhaité que les parlements nationaux fussent davantage associés à l'émergence des parlements et des démocraties issus des changements politiques récents en Afrique.

M. Paul d'Ornano ayant déploré l'insuffisance des crédits consacrés à la coopération militaire dans le projet de loi de finances pour 1991, **M. Jacques Pelletier** est convenu que le nombre des places de stage offertes aux cadres militaires africains ne permettait pas de satisfaire une demande croissante.

M. Paul d'Ornano, évoquant alors l'affaire de l'indemnisation des Français du Zaïre, a regretté que l'indemnisation des créanciers français n'ait pas été dès l'origine du contentieux imputée sur les crédits consentis au Zaïre. Il a fait observer qu'une telle solution, appliquée de manière générale à des cas semblables, permettrait de rétablir en Afrique un climat de confiance propice aux investissements étrangers.

A la demande de **M. Paul d'Ornano**, **M. Jacques Pelletier** a précisé que les crédits affectés à l'aide d'urgence et à l'aide alimentaire pourraient être augmentés, en cas de besoin, dans le cadre d'un collectif budgétaire.

Abordant avec **M. Paul d'Ornano** la question de l'éventuelle participation des pays de l'Est au bénéfice de l'aide au développement, **M. Jacques Pelletier** a, à cette occasion, rappelé que le niveau de la coopération franco-africaine ne devait pas être remis en cause par d'éventuels arbitrages favorables aux pays d'Europe de l'Est, et que, par ailleurs, l'aide accordée à ceux-ci ne devait, en tout état de cause, pas être comptabilisée au titre de l'aide publique au développement de la France.

Jeudi 22 novembre 1990 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. - Au cours d'une réunion commune avec la délégation parlementaire pour les Communautés européennes, la commission a procédé à l'audition de **Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes. Le compte rendu de cette audition est fourni dans le présent bulletin à la rubrique relative aux travaux de la délégation parlementaire pour les Communautés européennes.**

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 20 novembre 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. La commission a procédé à l'audition de **M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité**, de **M. Bruno Durieux, ministre délégué auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité, chargé de la santé**, de **Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité, chargée de la famille et des personnes âgées** et de **M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité, chargé des handicapés et des accidentés de la vie**, sur les crédits du projet de loi de finances pour 1991.

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité, a indiqué que le projet de budget de la solidarité pour 1991 est de 39 milliards de francs, et que si l'on ajoute les crédits prévus pour le R.M.I. (Revenu minimum d'insertion), inscrits au budget des charges communes, la progression des dotations est de 6,6 % par rapport à l'exercice 1990.

Le ministre a précisé que le projet de budget traduit les priorités proposées par le Gouvernement en matière de santé, à savoir la lutte contre le Sida, le développement des actions de santé publique et le renforcement des structures de lutte contre la toxicomanie. Il a ajouté que des actions de santé publique seront également financées par le fonds de prévention de la Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés.

A propos de la solidarité, le ministre a déclaré que le projet de loi de finances pour 1991 propose de poursuivre

les actions de lutte contre l'exclusion, notamment en soutenant les actions d'insertion des collectivités locales, en particulier celles intéressant les jeunes de moins de 25 ans, et qu'il comporte une augmentation des crédits prévus pour accroître la capacité d'hébergement des établissements d'accueil des handicapés.

Ce projet de budget vise en outre à mettre en oeuvre un programme de modernisation des services centraux et extérieurs du ministère de la solidarité.

Le ministre a ensuite évoqué l'instauration de la contribution sociale généralisée et l'avenir de la protection sociale.

Il a estimé que la contribution sociale généralisée permettrait de rendre plus juste le financement de la protection sociale, en portant sur l'ensemble des revenus, y compris les revenus de remplacement puisque les retraites imposables et les allocations de chômage supérieures au SMIC y seront assujetties. Elle atténuera également le caractère actuellement dégressif des prélèvements sociaux, dont certains demeurent plafonnés.

Le ministre a en outre indiqué qu'à la suite d'un amendement du Gouvernement, la totalité du produit de la contribution sociale généralisée serait affectée à la caisse nationale des allocations familiales.

S'agissant de l'assurance-maladie, le ministre a indiqué que le Gouvernement ne souhaitait pas diminuer les taux de remboursement mais préférerait limiter les remboursements aux seules prescriptions utiles et efficaces. Quant à l'assurance-vieillesse, elle constitue un pacte de solidarité entre générations et toute réforme doit donc être abordée avec pédagogie : c'est l'objectif du livre blanc préparé par le Gouvernement.

Enfin, le ministre a annoncé que la création d'un fonds de la dépendance était mise à l'étude et pourrait être discutée lors de la session d'automne 1991.

En réponse aux questions de **M. Charles Descours, rapporteur pour avis pour la sécurité sociale**, **M. Claude Evin** a apporté les précisions suivantes :

- la C.S.G. modifie la structure des prélèvements sociaux sans apporter de ressource nouvelle,

- le produit attendu de la non-déductibilité fiscale de la C.S.G. pourrait éventuellement être affecté à un fonds de la dépendance mais ce n'est actuellement qu'une hypothèse de travail,

- si le montant de la C.S.G. doit augmenter au cours des prochaines années, ce sera dans le but de remplacer des cotisations plafonnées et, s'il en est ainsi décidé après le débat sur les retraites, de contribuer au financement complémentaire de l'assurance-vieillesse,

- la maîtrise des dépenses de santé devra s'effectuer à prélèvements constants,

- le déficit du régime général est estimé à 9 milliards de francs en 1990 et 12,5 milliards de francs en 1991. Ce déficit pourrait être résorbé par une action résolue de maîtrise des dépenses de santé en agissant sur l'évolution du revenu des professions de santé, qui a été rapide au cours des dernières années, sur les prescriptions et sur les coûts de l'hospitalisation privée à but lucratif,

- il est hors de question d'étatiser la sécurité sociale et le Gouvernement souhaite définir les modalités de nouvelles relations avec les caisses de sécurité sociale, sur une base contractuelle,

- les professions libérales bénéficieront d'une diminution des cotisations d'allocations familiales, une réforme de leurs régimes de retraite étant par ailleurs en préparation.

En réponse aux questions posées par **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis pour la santé et l'action sociale**, **M. Bruno Durieux** a précisé que les dotations inscrites pour les équipements hospitaliers dans le budget ne représentent qu'une part modeste des investissements des

hôpitaux pour lesquels on fait appel prioritairement à l'autofinancement et à l'emprunt. Le ministre a fait le point des mesures envisagées pour pallier les problèmes posés par le recrutement des médecins et des infirmières dans les hôpitaux publics.

Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité, chargée de la famille et des personnes âgées, a rappelé les financements prévus pour les actions visant à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées.

M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité, chargé des handicapés et des accidentés de la vie, a précisé que les crédits prévus pour créer des places dans les CAT (centres d'aide par le travail) étaient indépendants de l'effort de déploiement des autres moyens budgétaires destinés aux handicapés.

Il a précisé que les futurs plans départementaux, établis par les préfets, constitueraient à l'avenir le cadre des interventions de son ministère.

Le ministre, le ministre délégué et les secrétaires d'Etat ont ensuite répondu aux questions de **MM. Jean Chérioux, Guy Robert, Guy Penne, Marcel Lesbros, Bernard Seillier, Paul Souffrin**, de **Mme Hélène Missoffe**, de **MM. Marc Boeuf, André Jourdain**, de **Mme Marie-Claude Beaudeau**, de **MM. Jacques Machet, François Delga et Jean Madelain**.

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité, a apporté les précisions suivantes :

- la commission des comptes de la sécurité sociale sera réunie avant la fin de l'année,

- une part non négligeable de l'augmentation des dépenses d'assurance-maladie résulte des mesures de revalorisation des carrières hospitalières,

- il n'est pas souhaitable de prendre des mesures générales de "déremboursement" des soins, mais plutôt de

mieux rembourser les médicaments efficaces et de recourir à l'entente préalable pour les médicaments les plus onéreux,

- il est nécessaire que le Parlement soit régulièrement saisi de l'évolution des régimes sociaux, sans pour autant aller vers la présentation d'un budget annexe,

- la création de l'hôpital du XVe arrondissement à Paris reste à l'état de projet et ne doit pas s'effectuer au détriment d'autres actions nécessaires,

- une réflexion d'ensemble est actuellement menée sur les rôles respectifs des directions régionales et départementales de l'action sanitaire et sociale, afin de rendre leur fonctionnement plus efficace et éviter des lourdeurs comme celles qui résultent de la double tutelle.

M. Bruno Durieux a notamment répondu que :

- le projet de construction d'un nouvel hôpital à Paris (15^e) n'a pas encore reçu d'autorisation définitive ;

- la fin de carrière des médecins consultants dans les hôpitaux sera examinée dans le cadre de la prochaine réforme hospitalière ;

- des crédits sont prévus pour renouveler les équipements de transmission des "centres 15" ;

- la reconversion de 60.000 lits hospitaliers est à l'étude.

Mme Hélène Dorlhac a notamment précisé le montant global des prestations distribuées aux familles et elle a indiqué qu'une augmentation des crédits du Fonds national d'action sociale permettra d'appliquer une politique volontariste visant à développer les structures d'accueil des jeunes enfants.

Elle a précisé que les 45.000 places nouvelles prévues pour les personnes âgées seraient réparties dans les différentes structures : établissements (long séjour et section de cure médicale) et soins infirmiers à domicile. Elle a ajouté que le mouvement de création d'hébergements spécialisés, à l'initiative de promoteurs

privés, motivé il y a quelques années par la pénurie de l'offre, se ralentissait.

M. Michel Gillibert a notamment indiqué :

- qu'une analyse de l'application de l'allocation compensatrice pour tierce personne a été engagée ;

- qu'une éventuelle révision du système de garantie de ressources des handicapés placés dans les CAT serait étudiée, afin de rendre plus attractif le passage en atelier protégé ou dans le milieu ordinaire ;

- que des progrès devraient être accomplis, en s'inspirant du modèle allemand, pour développer l'insertion professionnelle des handicapés dans les entreprises.

Mercredi 21 novembre 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. La commission a tout d'abord examiné les crédits de la sécurité sociale sur le rapport de **M. Charles Descours, rapporteur pour avis.**

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a estimé que les articles 92 à 99, instaurant la contribution sociale généralisée, constituaient l'élément essentiel du projet de loi de finances pour 1991 en ce qui concerne le ministère des affaires sociales. Il a souhaité fournir auparavant un certain nombre d'indications concernant l'évolution des crédits de protection sociale et la situation financière du régime général.

Les crédits de protection sociale inscrits au budget de l'Etat se montent pour 1991 à 104,4 milliards de francs soit une progression de 1,6 % beaucoup plus modérée qu'en 1990. Un cinquième de ces crédits relèvent du budget des affaires sociales, le restant étant réparti dans 5 autres fascicules budgétaires.

Les subventions aux régimes sociaux atteignent 38,8 milliards de francs et concernent essentiellement quatre régimes fortement déficitaires : les régimes de la

SNCF, des exploitants agricoles, des mineurs et des marins.

Quant aux prestations prises en charge par l'Etat, elles se montent à 65,6 milliards de francs et sont en augmentation pour ce qui est de l'allocation aux adultes handicapés, du revenu minimum d'insertion et des aides au logement, et diminuent en ce qui concerne les allocations supplémentaires du Fonds national de solidarité.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs indiqué que le projet de budget ne comportait aucune recette affectée à la branche famille et à l'assurance-maladie, alors que des engagements avaient été pris après le dé plafonnement des cotisations d'allocations familiales et le relèvement du prix du tabac.

S'agissant du régime général, le rapporteur pour avis a précisé que le déficit actuellement prévu était évalué à 9 milliards de francs pour 1990 et 12,5 milliards de francs pour 1991, les tendances à l'excédent pour les branches famille et accidents du travail, et au déficit pour la branche maladie et vieillesse, allant en s'accroissant. Il a souligné le caractère mécanique de l'augmentation des charges de retraite et le dérapage inquiétant de l'assurance-maladie.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a ensuite présenté le mécanisme de la contribution sociale généralisée en évoquant successivement :

- son assiette, qui inclut les revenus d'activité salariaux et non salariaux, les revenus du patrimoine et les revenus de remplacement imposables, un certain nombre de prestations sociales étant toutefois exonérées ;

- son taux, fixé par voie législative à 1,1 % pour 1991 ;

- son produit, évalué à 37,5 milliards de francs en 1991 et entièrement affecté à la caisse nationale des allocations familiales ;

- et la diminution parallèle de certaines cotisations ou prélèvements qui assureront un maintien à leur niveau actuel des ressources de la sécurité sociale et des branches famille et vieillesse.

Le rapporteur pour avis a indiqué que le prélèvement global sur les entreprises n'était pas modifié, une fraction, de l'ordre de 1,6 point, de la cotisation d'allocations familiales déplafonnée étant transférée à l'assurance-vieillesse.

En revanche, la réforme modifie la répartition des prélèvements sociaux entre les salariés et se traduira par un gain de pouvoir d'achat lorsque le revenu brut est inférieur à 18 500 francs par mois, et par une perte de pouvoir d'achat au-delà. Toutefois, en raison de la non déductibilité de la contribution, cette limite s'abaisserait à 14 500 francs par mois dès 1992.

Le rapporteur pour avis a évoqué la possibilité d'utiliser le gain fiscal représenté par la non déductibilité pour financer les coûts engendrés par la dépendance des personnes âgées.

Tout en reconnaissant la nécessité d'élargir l'assiette des prélèvements affectés à la sécurité sociale, notamment pour financer des dépenses relevant de la solidarité nationale et en premier lieu la politique familiale, le rapporteur a contesté la méthode suivie par le Gouvernement et les modalités qu'il a retenues.

Il a vivement déploré qu'un nouveau mode de financement soit envisagé alors que les perspectives d'évolution des dépenses demeurent dans la plus grande incertitude.

A cet égard, il a jugé insuffisantes les orientations évoquées par le ministre des affaires sociales et de la solidarité en vue de maîtriser les dépenses de santé.

Il s'est inquiété de l'absence totale d'engagements précis en matière d'assurance-vieillesse, alors que les difficultés des régimes de retraite et les moyens d'y remédier progressivement ont été parfaitement identifiés

par de nombreux rapports d'experts et par le Xe Plan voté en 1989 par le Parlement. Il a estimé que la publication d'un Livre blanc n'apporterait aucun élément nouveau et n'était qu'un moyen de retarder une réforme que plusieurs pays occidentaux ont engagée.

S'agissant des modalités retenues par le Gouvernement, le rapporteur pour avis s'est étonné de la baisse des cotisations salariales d'assurance-vieillesse, peu conforme à la nécessaire sensibilisation de nos concitoyens aux problèmes des régimes de retraite. Il s'est interrogé sur la compatibilité de la cotisation dé plafonnée que le Gouvernement propose de créer en assurance-vieillesse avec la séparation entre régimes de base et régimes complémentaires. Il a regretté que la réforme n'entraîne aucune diminution de charges pour les entreprises.

Enfin, le rapporteur pour avis a estimé que le projet du Gouvernement laissait planer une ambiguïté sur les rôles respectifs de l'Etat et des partenaires sociaux dans la gestion de la sécurité sociale.

Estimant que la politique gouvernementale laissait trop de questions majeures en suspens, le rapporteur pour avis a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable sur les crédits de la sécurité sociale et sur les articles 92 à 99 qui leur sont rattachés.

M. Jean Chérioux a rejoint les conclusions du rapporteur pour avis et a estimé que la baisse de la cotisation salariale d'assurance vieillesse allait à l'encontre des évolutions des régimes de retraite. Il a contesté l'idée selon laquelle les prélèvements sociaux étaient injustes car plafonnés, en rappelant que seules les cotisations de vieillesse demeuraient plafonnées, tout comme les prestations, et ce pour respecter la séparation entre régimes de base et régimes complémentaires. Tout en marquant son accord de principe avec l'élargissement de l'assiette des prélèvements sociaux, il a estimé que la réforme proposée par le Gouvernement ne pouvait être

acceptée car elle laisse en suspens le dossier des régimes de retraites.

M. Marc Boeuf a rappelé le caractère incertain des prévisions en matière de sécurité sociale et précisé que les déficits du régime général représentaient une très faible part de ses dépenses, celui-ci supportant par ailleurs des charges indues au titre de la compensation. Enfin, il s'est félicité de l'élargissement à tous les revenus du prélèvement social et de son affectation à la branche famille.

M. Jean Madelain a souhaité que la commission marque son accord sur le principe d'une contribution assise sur tous les revenus et sur son affectation à la caisse nationale des allocations familiales. Il a en revanche regretté que la réforme ne fasse pas l'objet d'un projet de loi autonome et souligné le caractère démagogique de la diminution des cotisations vieillesse et l'ambiguïté de la nature juridique de la contribution.

M. André Bohl a rappelé que la solidarité nationale s'exerçait déjà au travers des subventions aux régimes sociaux et des prestations sociales prises en charge par l'Etat. Il a souligné que cette réforme amorçait la fiscalisation du financement des prestations familiales et a regretté, en matière d'assurance vieillesse, que le lien entre les cotisations et les prestations se distende. Il s'est interrogé sur la compatibilité de l'assujettissement des indemnités des élus locaux avec les projets de statut de l'élu local et sur la technique de perception qui sera retenue pour les retraités relevant de plusieurs régimes.

M. Claude Huriet, après avoir approuvé le principe d'une contribution sur tous les revenus, s'est interrogé sur la constitutionnalité du recouvrement d'un impôt par les URSSAF (Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) et sur la pérennité de l'affectation de la contribution à la branche famille.

Mme Hélène Missoffe a regretté les conditions dans lesquelles cette réforme s'est engagée et souligné le caractère hâtif et confus du débat qui s'est instauré devant l'opinion publique, sur un sujet qui méritait une analyse plus approfondie.

M. Franck Sérusclat a estimé que les critiques émises par certains ne sauraient justifier le rejet d'un projet dont personne n'a contesté le principe.

M. José Balarello a estimé que le Gouvernement privilégiait l'effet d'affichage sur une approche cohérente des problèmes du financement de la sécurité sociale et a souligné que la contribution des caisses d'allocations familiales au financement de l'aide personnalisée au logement augmentait plus vite que celle de l'Etat.

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

- . les transferts de compensation démographique représentaient en 1988 22 milliards de francs pour le régime général, soit 2,7 % de ses dépenses ;

- . les URSSAF prélèveront la contribution de 1,1 % sur les pensions des seuls retraités imposables en matière d'impôt sur le revenu ;

- . le régime d'assurance-vieillesse des industriels et commerçants (ORGANIC) prélève déjà une contribution sociale de solidarité assise sur le chiffre d'affaires des sociétés et affectée aux régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants ;

- . l'affectation de la contribution à la branche famille est inscrite dans la loi et ne peut donc être remise en cause que par un texte législatif.

A la suite de ce débat, la commission a décidé d'émettre un avis défavorable sur les crédits de la sécurité sociale.

Puis le **président Jean-Pierre Fourcade** a donné la teneur de l'intervention qu'il prononcerait, en qualité de

président de la commission, dans la **discussion générale** du **projet de loi de finances**.

Après avoir porté une appréciation générale sur l'évolution des différents crédits soumis à l'appréciation de la commission, il a indiqué que son propos serait centré sur la contribution sociale généralisée et l'évolution des régimes de protection sociale.

Il a retenu quelques aspects positifs dans le projet du Gouvernement : l'élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale, l'amorce d'une réforme du financement de la branche famille, une possibilité pour le Parlement d'accroître son rôle.

Mais il a estimé que cette réforme souffrait de graves lacunes. Elle est partielle et mal engagée car, à l'inverse de la méthode qu'il aurait été souhaitable d'adopter, elle touche au financement sans aborder préalablement les problèmes de fond tels que la séparation des quatre branches de la sécurité sociale, la fiscalisation du financement des prestations familiales, la régulation du système de santé et, surtout, l'adaptation des régimes de retraite, qui est, une fois de plus, renvoyée à plus tard.

Cette réforme paraît également ambiguë quant au rôle respectif que le Gouvernement entend assigner à l'Etat et aux partenaires sociaux dans la gestion des caisses. Elle paraît dangereuse quant au respect des engagements européens de la France car elle ne réduit pas le handicap des entreprises françaises en matière de charges sociales. Enfin, elle est démagogique car elle met en place un instrument qui permettra de combler les déficits sans agir sur les dépenses et, en raison de sa non-déductibilité, modifie de façon insidieuse les effets de l'impôt sur le revenu en pénalisant des catégories déjà fortement imposées.

En conclusion, le **président Jean-Pierre Fourcade** a estimé que, telle qu'elle était présentée, cette réforme risquait de compromettre une idée pourtant largement admise.

M. Guy Penne a contesté l'idée selon laquelle la réforme proposée par le Gouvernement pénaliserait les entreprises et a estimé que la démagogie résidait moins dans cette réforme que dans la conjonction d'oppositions diverses qu'elle avait suscitée.

M. André Bohl a souhaité que la commission souligne l'utilité du débat parlementaire, préférable aux débats qui se déroulent dans la rue, comme celui qui concerne actuellement la situation des lycéens.

M. Louis Boyer a ensuite présenté son rapport pour avis sur les crédits affectés à **la santé et à l'action sociale** dans le projet de loi de finances pour 1991.

M. Louis Boyer, a estimé que le projet de budget concrétisait la volonté du Gouvernement de développer une politique de santé publique, sans apporter de réponse satisfaisante à de nombreux problèmes qui demeurent en suspens.

Il a relevé l'augmentation des crédits affectés à la prévention, en particulier pour les dotations destinées à la lutte contre le SIDA.

Il a observé que les crédits prévus pour la lutte contre le tabagisme, l'alcoolisme et la pharmaco-dépendance paraissent modestes au regard des ambitions affichées en ce domaine par le Gouvernement.

De même, un réel effort financier est consenti pour la lutte contre la toxicomanie, mais il s'est interrogé sur l'efficacité de l'action administrative, en l'absence de relais locaux opérationnels.

Le projet de budget pour 1991 n'apporte pas, en revanche, de réponse satisfaisante aux principaux problèmes affectant les structures de distribution des soins.

Le rapporteur pour avis a regretté la faiblesse des crédits prévus pour les équipements hospitaliers et l'absence de mesures concrètes nouvelles pour les personnels des hôpitaux publics -médecins et infirmières-

dont la pénurie est particulièrement préjudiciable au bon fonctionnement des hôpitaux généraux.

Ayant observé que la capacité d'innovation de l'industrie pharmaceutique française est en régression constante et que le projet de budget ne prévoit rien pour modifier cette situation, le rapporteur pour avis a indiqué qu'une réflexion gouvernementale était engagée sur l'évolution de la médecine libérale.

A propos des crédits destinés à l'action sociale, **M. Louis Boyer, rapporteur pour avis**, a approuvé l'augmentation des dotations prévues pour financer le revenu minimum d'insertion, tout en regrettant l'absence d'une réflexion sérieuse sur le devenir des personnes qui auront échoué dans leur tentative d'insertion.

Il a par ailleurs regretté la timidité des mesures concernant la politique familiale. Il a considéré qu'un effort substantiel était consenti pour poursuivre la mise en oeuvre du programme pluriannuel concernant les handicapés.

A propos de la politique familiale il a proposé d'approuver le programme d'accroissement de la capacité d'accueil et de services pour les personnes âgées ; il a souhaité un aménagement des règles applicables à l'aide ménagère.

Considérant que ce projet de budget comporte quelques aspects positifs et de grandes lacunes, il a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la santé et de l'action sociale.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Charles Descours** a souhaité que soient précisées les actions de lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme financées grâce au fonds de prévention de la caisse nationale d'assurance-maladie.

M. Claude Huriet a souhaité obtenir des précisions sur les modalités d'indemnisation des hémophiles transfusés et contaminés par le V.I.H., ainsi que sur les

perspectives offertes aux bénéficiaires du R.M.I. en cas d'échec d'insertion.

M. André Bohl s'est inquiété du montant des ressources garanties aux adultes handicapés, hébergés dans des établissements.

M. François Delga a souhaité connaître le montant des ressources garanties aux handicapés psycho-moteurs vieillissants.

Le président Jean-Pierre Fourcade a souhaité que la proposition de loi tendant à créer une allocation de dépendance, récemment adoptée par le Sénat, soit évoquée dans le cadre du présent rapport pour avis et il a estimé qu'il convenait d'interroger le Gouvernement sur les modalités pratiques d'attribution du revenu minimum d'insertion par les caisses d'allocations familiales, notamment à des étrangers.

MM. Guy Penne, André Jourdain et Jean Dumont ont formulé également des observations sur ce point.

Le rapporteur pour avis a notamment répondu que l'utilisation des crédits du fonds de prévention de la caisse nationale d'assurance maladie relevait de la commission de vérification des comptes de la sécurité sociale qui se réunira prochainement.

Il a précisé que les conditions pratiques d'attribution du revenu minimum d'insertion varient selon les départements et que l'on constate un nombre d'échecs relativement important en ce qui concerne l'insertion.

Après que **le président Jean-Pierre Fourcade** ait estimé qu'il existait un risque de transformation du revenu minimum d'insertion en une allocation permanente, le rapporteur pour avis a précisé, en réponse à la question de **M. André Bohl**, que la proportion de l'allocation aux adultes handicapés restant acquise à la personne hébergée dans un établissement était fixée par décret. Il a ajouté que, pour les handicapés, la priorité actuelle est la création de nouvelles places dans les centres d'aide par le travail et les ateliers protégés, et que le

problème des ressources devrait être traité ultérieurement.

Au terme de ce débat, la commission a décidé **d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la santé et de l'action sociale dans le projet de loi de finances pour 1991.**

Ensuite **M. Guy Penne** a présenté son **rapport pour avis sur les crédits affectés au logement social dans le projet de loi de finances pour 1991.**

Il a considéré que les dotations proposées traduisent l'ampleur de l'effort de l'Etat pour le secteur du logement

Il a constaté que le projet de budget pour 1991 confirme les progrès accomplis en 1990 dans le domaine des aides à la personne, marqué par une augmentation du nombre des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.). Il a observé que le "bouclage" des aides à la personne sera poursuivi et que le bénéfice de l'allocation de logement à caractère social sera étendu à l'Ile-de-France et aux départements d'outre-mer.

Il a regretté la diminution des crédits prévus pour les prêts aidés pour l'accession à la propriété (P.A.P.) en 1991 ainsi que la faible consommation des crédits prévus pour de telles opérations en 1990.

En revanche, il a estimé suffisant les crédits inscrits pour les prêts locatifs aidés (P.L.A.) qui permettront notamment de poursuivre l'exécution du programme de réhabilitation du parc social.

Il a d'autre part souhaité que soit reconnu un statut du logement locatif privé et, en conséquence, proposé un amendement à la première partie du projet de loi de finances, tendant à rétablir, pour les revenus fonciers issus de locations de logements, le taux de déduction forfaitaire actuel de 10 % que le projet de loi propose de ramener à 8 %.

Il a estimé qu'en contrepartie, on pourrait prévoir un taux de déduction forfaitaire de 5 % pour les revenus fonciers autres que les loyers issus de logements.

Sous le bénéfice de cet amendement, il a proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du logement social dans le projet de loi de finances pour 1991.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur, **M. Louis Boyer** a approuvé le principe d'un amendement concernant le taux de la déduction forfaitaire sur les revenus fonciers ; il a estimé anormal de prétendre accorder 40.000 P.A.P. et réaliser les constructions correspondantes en 1991 alors que, pour le présent exercice, les programmes effectivement construits grâce à ces prêts ne correspondront vraisemblablement qu'à un montant de l'ordre de 15.000 P.A.P.

Il a estimé souhaitable d'augmenter les dotations affectées à la PALULOS (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) afin de ne pas réduire le montant des crédits affectés P.L.A. finançant de la construction neuve.

Il a enfin estimé que les prix-plafonds actuels retenus pour les P.L.A. étaient trop bas et qu'il serait souhaitable d'augmenter le nombre et la valeur unitaire des P.L.A.

M. Jean Chérioux a approuvé les observations présentées par **M. Louis Boyer** et exprimé son désaccord avec le projet de budget du logement social.

Il a estimé inopportun de proposer des taux de déduction différenciés selon les catégories de revenus fonciers, ce qui pénaliserait les revenus ruraux d'une part et, d'autre part, les particuliers, par comparaison avec les sociétés.

M. Jean Madelain a regretté la lenteur de la procédure de répartition dans les départements des crédits destinés aux P.A.P. et aux P.L.A.

Il a estimé que l'application des P.L.A. d'insertion se heurtait à de nombreux obstacles, notamment financiers, et qu'il conviendrait de demander au Gouvernement d'exclure les crédits du logement social d'une éventuelle régulation budgétaire.

Ayant observé que la croissance du nombre des ménages insolubles a été parallèle à l'aggravation du chômage, **M. José Balarello** a estimé qu'il fallait accélérer la généralisation de l'application de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.).

Il a souhaité que les divers obstacles qui s'opposent à la consommation effective des crédits destinés aux P.A.P. soient levés.

Après diverses observations concernant les P.L.A. d'insertion et les opérations de développement social des quartiers, il a estimé que l'amendement proposé par le rapporteur pour avis était insuffisant et il a insisté sur le fait que l'Allemagne et la Grande-Bretagne dépensent beaucoup moins que la France pour le logement parce que, dans ces pays, l'investissement privé en logement y est moins taxé qu'en France.

M. Jean-Paul Emin a souhaité que les contrats en cours relatifs à des opérations de développement social des quartiers soient assortis d'une garantie du montant des crédits PALULOS.

Insistant sur la nécessité de financements complémentaires, **M. Henri Belcour** a estimé que les prix-plafonds et le montant des prêts P.L.A. sont insuffisants pour mener à bien les opérations de construction de logements locatifs neufs. Il a souhaité une augmentation des dotations affectées à la PALULOS.

Ayant rappelé que le ministre avait accepté le principe d'un débat au Sénat sur les problèmes du logement social, le rapporteur pour avis a rappelé que le problème du logement doit être analysé dans sa globalité.

Il a estimé que la faible consommation des crédits P.A.P. et que l'évolution de cette forme de financement du

logement posaient des problèmes, tant techniques que politiques, et il a indiqué que le montant des crédits PALULOS ne pouvait être précisé a priori, car ces crédits sont inclus dans l'enveloppe fongible des crédits P.L.A. - PALULOS inscrits dans le budget.

Il a précisé que son amendement visait à privilégier l'aspect social, en différenciant le logement des activités commerciales.

Le président Jean-Pierre Fourcade a estimé préférable de s'en tenir au texte actuel du code général des impôts et, en conséquence, il a proposé à la commission d'adopter un amendement de suppression de l'article 16 de la première partie du projet de loi de finances.

M. André Bohl ayant observé que l'application du taux de 10 % sur les loyers ne couvre pas l'intégralité des frais afférents à des loyers de faible montant, en particulier en province, le rapporteur pour avis a précisé que la déduction a également pour but de prendre en compte l'amortissement de l'immeuble.

M. Jean Chérioux ayant observé qu'un amendement de suppression de l'article 16 entraînerait une perte de recette fiscale qui pourrait être aisément compensée par la faible consommation des crédits P.A.P. inscrits dans le budget, la commission a adopté l'amendement de suppression de l'article 16 précité.

La commission ayant expressément mandaté son rapporteur pour avis afin qu'il interroge le Gouvernement sur l'avenir des P.A.P., la commission a **décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits du budget du logement social de 1991**, sous réserve de l'adoption par le Sénat de l'amendement précité.

Enfin la commission, sur proposition de **M. José Balarello**, a décidé d'effectuer une **mission d'information en Allemagne** sur les problèmes du logement social pendant la **prochaine intersession**.

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

Mardi 20 novembre 1990 - Présidence de M.Christian Poncelet, président. La commission a procédé à l'examen du texte définitif du projet de loi de finances pour 1991, sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3 de la Constitution.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a tout d'abord présenté l'article 42 du projet de loi (article d'équilibre). Il a rappelé que le déficit avait été réduit de 528 millions de francs à l'issue de la discussion de la première partie, essentiellement grâce à des réévaluations de recettes. Il a constaté qu'à l'issue de la seconde délibération à l'Assemblée nationale, ce déficit était aggravé de 412 millions de francs du fait de l'inscription de 940 millions de francs de dépenses nouvelles dont 500 millions de francs au titre du plan d'urgence pour les lycées.

Il a souligné que, face à une contestation imprévue, le Gouvernement avait accepté de revenir sur un objectif pourtant essentiel, annoncé dès le débat d'orientation budgétaire de printemps et maintenu obstinément pendant toute la phase de préparation du projet de budget la réduction du déficit budgétaire "d'au moins 10 milliards de francs".

Puis la commission a examiné, sur le rapport des rapporteurs spéciaux, suppléés le cas échéant par le

rapporteur général, les diverses modifications apportées aux crédits et aux articles rattachés.

Elle a décidé de supprimer l'article 54 bis nouveau (modification du régime du compte spécial du Trésor relatif au secteur de Berlin).

Elle a adopté l'article 84 bis nouveau (suppression du remboursement du droit compensatoire).

Elle a décidé de rejeter l'article 99 bis (information du Parlement sur les comptes de la sécurité sociale) dans le cadre des articles portant sur la contribution sociale généralisée.

Elle a confirmé ses positions initiales sur les autres budgets ou articles rattachés.

Puis elle a abordé l'examen des budgets précédemment réservés. Elle a décidé, sur proposition des rapporteurs spéciaux, de **rejeter les crédits du budget de l'éducation nationale (I. Enseignement scolaire et II. Enseignement supérieur)** et d'adopter le budget de l'aviation civile et de la météorologie.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Paul Marchelli, président de la confédération française de l'encadrement C.G.C. (C.F.E.-C.G.C.)** sur la conjoncture économique et sur les neuf articles du **projet de loi de finances pour 1991 relatifs à la contribution sociale généralisée (articles 92 à 99 bis)**.

Evoquant tout d'abord les conclusions de l'avis qu'il a présenté à la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture du Conseil économique et social, **M. Paul Marchelli** a estimé que la crise du Golfe arabo-persique ne constituait qu'un facteur aggravant au sein d'une conjoncture économique déjà en cours de retournement sensible depuis le début de l'année 1990.

Il a estimé, par ailleurs, que le ralentissement de l'activité, né de l'attentisme et des interrogations des acteurs économiques, devrait probablement s'accroître dans le courant de l'année 1991.

Enfin, **M. Paul Marchelli** a regretté que le Gouvernement n'ait pas pris en compte sa proposition visant à la création d'un fonds de régulation conjoncturelle, financé par le retard volontaire dans le paiement de certaines dettes extérieures de la France, et destiné à atténuer les conséquences économiques d'une aggravation éventuelle de la situation internationale.

Traitant du projet de contribution sociale généralisée, **M. Paul Marchelli**, dont l'analyse a rejoint sur de nombreux points celle de la commission des finances du Sénat, a estimé que ce nouveau prélèvement à caractère hybride n'apporte aucune solution immédiate au problème du financement de la sécurité sociale.

Il a, par ailleurs, mis en évidence les effets négatifs de la mise en oeuvre de ce projet, et notamment, d'une part, l'alourdissement de la charge fiscale directe pesant sur les cadres et, d'autre part, l'hypothèque affectant l'avenir financier des régimes de retraite complémentaire.

En effet, les employeurs participaient jusqu'alors au financement de ces régimes complémentaires sur la part du salaire se situant au-dessus du plafond du régime général de la sécurité sociale. Or, la création d'une nouvelle cotisation patronale d'assurance vieillesse déplafonnée affectée aux régimes de base, qui doit accompagner la mise en oeuvre du projet de contribution sociale généralisée, dissuadera les employeurs de maintenir leur participation financière, désormais redondante, aux régimes complémentaires de retraite.

A l'issue de cet exposé et après s'être félicité de la concordance de vue constatée entre la commission des finances du Sénat et la confédération française de l'encadrement, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial du budget des affaires sociales et de la solidarité**, a interrogé **M. Paul Marchelli** sur le rôle que devait jouer, selon lui, la capitalisation dans le financement des retraites et sur les limites du mode actuel de gestion des organismes sociaux.

MM. Auguste Cazalet et Emmanuel Hamel ont demandé des précisions concernant le financement du fonds de régulation conjoncturelle évoqué par **M. Paul Marchelli**.

M. Geoffroy de Montalembert a dénoncé la création d'une mentalité d'assistés dans la population française résultant d'un développement excessif de la protection sociale.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur les solutions préconisées par la confédération française de l'encadrement pour remédier aux déficits structurels de nos régimes sociaux.

Répondant aux différents intervenants, **M. Paul Marchelli** a indiqué :

- que la charge fiscale totale supportée par les cadres français était supérieure à celle de leurs homologues européens ;

- que le renforcement du caractère progressif de la fiscalité directe française résultant de l'institution de la contribution sociale généralisée aurait pour conséquence inéluctable de favoriser une délocalisation de la main-d'oeuvre qualifiée et une expatriation de l'encadrement ;

- que la confédération française de l'encadrement n'était pas hostile au principe de la capitalisation tout en rappelant sa nature spécifique qui ne peut permettre de l'assimiler à un véritable régime de retraite ;

- que toute réforme du mode de financement de notre protection sociale devait tout d'abord s'attacher à contrôler l'évolution des dépenses avant de créer de nouvelles recettes ;

- que le Gouvernement lui avait paru peu soucieux d'instaurer un dialogue réel avec les partenaires sociaux lors de l'élaboration du projet de contribution sociale généralisée.

Mercredi 21 novembre 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a pris acte de la transmission du projet de loi de finances pour 1991 n° 84 (1990-1991) et a confirmé l'ensemble des votes qu'elle a précédemment émis.

Jeudi 22 novembre 1990 - Présidence de M. Jean Clouet, vice-président.- La commission a procédé à l'examen des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1991 sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général.

A l'article 2, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 3, 60, 233 et de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 62.

Après l'article 2, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 4, 63, 5, 65, 6, 64 et de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 66 et 124. Elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 58 et 67. Elle a décidé de faire de même pour l'amendement n° 162, après l'article 2 ter.

A l'article 3, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 68 et 254.

Après l'article 3, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 45, 237, 81, 70, 185, 178, 42, 172, 123 ; de donner un avis défavorable aux amendements n°s 21, 164, 179, 2, 64 et un avis favorable aux amendements n°s 170, 171, 256. Elle demandera le retrait des amendements n°s 44, 238, 80, 43, 82 au profit de l'amendement n° 170, le retrait de l'amendement n° 69 au profit de l'amendement de la commission ; le retrait de l'amendement n° 176 au profit de l'amendement n° 256 ; elle suggérera que l'amendement n° 177 soit discuté en deuxième partie.

Avant l'article 4, elle a décidé de demander le retrait des amendements n°s 46 et 240, au profit de l'amendement de la commission.

A l'article 4, elle a décidé de donner un avis défavorable à l'amendement n° 7.

Après l'article 4, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 9 et 8 ; elle demandera l'avis du Gouvernement pour les amendements n°s 197 rectifié, 198, 199 et 200. Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 71 ; elle demandera le retrait de l'amendement n° 173 au profit de l'amendement de la commission. Elle suggèrera que les amendements n°s 195 rectifié et 196 soient discutés en deuxième partie.

A l'article 5, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 72, 165, 73, 10 et 11 et un avis favorable à l'amendement n° 126. Elle demandera le retrait des amendements n°s 47, 74, 201, au profit de l'amendement de la commission.

Après l'article 5, elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 75.

A l'article 6, elle demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 202 et 76 rectifié.

Après l'article 6, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 169, 193, 241 et elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 12.

Après l'article 7, elle demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 203 et 206. Elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 204, 61 rectifié et 77 rectifié. Elle suggèrera l'examen en deuxième partie de l'amendement n° 205.

Avant l'article 8, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 48 et 78.

A l'article 8, elle a décidé de donner un avis défavorable à l'amendement n° 79 et de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 163.

Après l'article 8, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 180, 13 et 14. Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 49, 83, 86, 120, 181, 105 et 88. Elle demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 85, 89, 90, 211 et 212. Elle suggèrera l'examen en deuxième partie des amendements n°s 207, 84, 208, 209, 210.

Avant l'article 11A, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 15, 91 et 242.

Avant l'article 11, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 93, 50, 94, de donner un avis favorable à l'amendement n° 174 et un avis défavorable aux amendements n°s 87, 92 et 16.

A l'article 11, elle a décidé de donner un avis défavorable à l'amendement n° 17. Elle demandera le retrait des amendements n°s 234, 95, 243 au profit de l'amendement de la commission.

Après l'article 11, elle a décidé de donner un avis défavorable à l'amendement n° 18.

A l'article 13, elle a constaté que les amendements n°s 51 et 93 étaient satisfaits par l'amendement de la commission ; elle demandera le retrait, au profit de cet amendement, des amendements n°s 182, 224, 244, 245, 98, 99, 213, 214, 52, 100, 101, 97, 246.

Après l'article 13, elle a décidé de donner un avis défavorable à l'amendement n° 19.

A l'article 14, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 186. Elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 102 et le retrait des amendements n°s 231 et 232, couverts par l'amendement de la commission

Après l'article 14, elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n°257.

A l'article 15, elle demandera le retrait de l'amendement n° 20, au profit de l'amendement de suppression de la commission.

A l'article 16, elle a constaté que les amendements n°s 103, 194, 228, 247, 127 et 225 étaient satisfaits par l'amendement de suppression de la commission.

Après l'article 16, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 130.

Après l'article 17, elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 24, 25, 26, 27, 29, 30, 22, 23, 28, 31, 104, 166.

Après l'article 18, elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 53.

A l'article 20, elle a constaté que les amendements n°s 106 et 215 étaient satisfaits par l'amendement de suppression de la commission. Elle demandera le retrait, au profit de cet amendement, des amendements n°s 32, 249, 168, 107, 188, 248, 183, 108, 57 rectifié et 109.

A l'article 23, elle a constaté que les amendements n° 54, 110, 167, 175 étaient satisfaits par son amendement. Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 111.

Avant l'article 26, elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 121 et 122, et estimé que les amendements n°s 59 et 184 trouveraient mieux leur place en deuxième partie.

A l'article 26, elle a émis un effet défavorable aux amendements n°s 33, 34, 112, 235, 113.

Après l'article 26, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 114, 217, 250.

Après l'article 27, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 218.

A l'article 28 bis, elle demandera le retrait de l'amendement n° 219 au profit de l'amendement de la commission.

A l'article 29, elle a émis un avis défavorable aux amendements n°s 115, 251, 128, 191. Elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 131 rectifié, 129 rectifié, 190. Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 192. Elle demandera le retrait des amendements n°s 189 et 255 au profit de son amendement.

A l'article 30, elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 236 et elle a émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 116.

Après l'article 30, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 35 ; elle demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 125, 55, 252.

A l'article 31, elle a émis un avis défavorable aux amendements n°s 36, 37, 38 et 39.

A l'article 32, elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 220 ainsi que sur l'amendement n° 221 à l'article 33.

A l'article 34, elle demandera le retrait de l'amendement n° 222 au profit de l'amendement de la commission.

A l'article 35, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 40.

A l'article 36, elle a considéré que les amendements n°s 1, 117 et 227 étaient satisfaits par les gages proposés par la commission. Elle demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 229, 230, 254 et 253.

A l'article 37, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 41.

Après l'article 37, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 56 ; elle demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 223 ; elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 226.

Après l'article 38, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 118.

Enfin, la commission a émis, à l'article 42, un avis défavorable à l'amendement n° 119.

Vendredi 23 novembre 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.- La commission a procédé, sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général, à un échange de vue sur l'opportunité de modifier le dispositif de **l'amendement n° 135 au projet de loi de finances** adopté précédemment par la commission des finances.

A l'issue d'un vaste débat, auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Roger Chinaud, rapporteur général, Maurice Blin, Jean Clouet, Paul Girod, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret et René Monory**, la commission a décidé de proposer une nouvelle version de l'amendement n° 135, afin de moduler l'allègement de taxe foncière sur les propriétés non bâties initialement prévu en fonction du revenu perçu par les exploitants agricoles.

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

Mardi 20 novembre 1990 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a procédé à l'audition de **M. Louis le Pensec, ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer sur les crédits de son ministère pour 1991.**

Le ministre a tout d'abord fait valoir que l'outre-mer constituait, cette année encore, une priorité budgétaire, au même titre que l'éducation et la recherche, et que le montant des crédits de son ministère s'établirait, en 1991, à 2,2 milliards de francs, soit une progression de 5,45 % par rapport à l'an dernier, faisant suite à la hausse de 3,45 % enregistrée en 1990. Il a souligné les évolutions les plus notables qui concernent les dépenses en capital -+ 10,6 % en crédits de paiement (C.P.)-, les crédits du Fonds interministériel pour le développement de l'outre-mer (F.I.D.O.M.), -+ 21,6 % en crédits de paiement, le chapitre 68-93 qui alimente le fonds de développement de la Nouvelle-Calédonie, -+ 15,3 %-, enfin le Fonds interministériel pour le développement économique et social (F.I.D.E.S.), -+ 5,3 %- . Il a par ailleurs précisé que l'effort financier de l'Etat en faveur de l'outre-mer s'élèverait, hors dotation globale de fonctionnement, à 29,9 milliards de francs, soit une progression de 5,2 % par rapport à l'an dernier .

M. Louis le Pensec a ensuite indiqué que les trois principaux axes de son budget étaient le logement social, auquel seraient notamment consacrés les 1,15 milliard de francs de la ligne budgétaire unique, les constructions

scolaires, qui recevront 871 millions de francs, et le revenu minimum d'insertion dont le coût s'élèvera à 2,2 milliards de francs.

S'agissant du développement économique, le ministre a rappelé les conclusions du rapport Ripert sur les obstacles structurels au développement économique et présenté les moyens mis en oeuvre pour les surmonter ; pour l'essentiel, il s'agit, dans les départements d'outre-mer, des crédits du F.I.D.O.M. qui s'élèveront, en 1991, à 311 millions de francs en crédits de paiement au titre de la section générale et à 135,4 millions de francs en crédits de paiement au titre de la section décentralisée dont les crédits progressent de 170 % par rapport à l'an dernier et traduisent ainsi un meilleur niveau de consommation, des 136,5 millions de francs consacrés à la mise en oeuvre de la dernière phase d'exécution de la loi de programme, des 30 millions de francs attribués aux constructions scolaires qui viendront compléter les 50 millions de francs qui leur seront également affectés en application des contrats de plan, enfin des 33 millions de francs consacrés au programme P.H.E.D.R.E. en Guyane.

Pour ce qui concerne les territoires d'outre-mer, **M. Louis le Pensec** a précisé que les crédits du F.I.D.E.S. s'élèveraient à 163,5 millions de francs en 1991, soit une progression de 15 % par rapport à l'an dernier, et que ces crédits seraient prioritairement consacrés au financement du logement social, notamment à la dotation de 40 millions de francs accordée à l'organisme constructeur en Polynésie française et aux acquisitions foncières réalisés par l'agence calédonienne de développement rural et d'aménagement foncier. Il a ensuite indiqué que le chapitre 68-93 serait doté de 268,5 millions de francs en crédits de paiement destinés à financer, pour une large part, les contrats de développement conclus entre l'Etat et les provinces, contrats qui devraient permettre un rééquilibrage du territoire grâce à l'attribution de la moitié des crédits à la province Nord et du cinquième à la province des Iles Loyauté ; cette dotation permettra

également la poursuite du programme «400 cadres» à raison de 18 millions de francs et alimentera les ressources de l'institut calédonien de participation qui recevra 15 millions de francs en 1991.

Dressant un bilan de la mise en oeuvre des contrats de plan, le ministre a estimé que les échéanciers étaient respectés dans les territoires d'outre-mer tandis que dans les départements d'outre-mer, le taux de réalisation financier, au terme de deux années d'application, avait atteint 39 %.

M. Louis le Pensec a ensuite abordé la question de l'égalité sociale dans les départements d'outre-mer.

Après avoir souligné que cet objectif ne pouvait s'appliquer tel quel dans les territoires d'outre-mer en raison de la différence trop sensible des structures juridiques, il a rappelé qu'il avait eu l'occasion de préciser les objectifs gouvernementaux en ce qui concerne les départements d'outre-mer, lors d'un débat à l'Assemblée nationale, le 12 janvier 1990.

Pour les salaires, l'objectif est le rattrapage du S.M.I.C. en 1995 dans le respect des équilibres économiques. Le S.M.I.C. à la Réunion, qui enregistrait un grand retard, a, par ailleurs, été augmenté de 5 % au mois de juillet dernier. La mise en oeuvre de cet objectif sera réalisée en concertation avec les partenaires sociaux qui seront réunis deux fois par an par les préfets. Elle comprendra un dispositif d'aide à la productivité, en particulier en matière de formation.

Pour les allocations familiales, l'objectif est le rattrapage du niveau de la métropole avant 1995.

Le régime de rémunérations des fonctionnaires devra être réexaminé afin de réduire les inégalités et éviter les distorsions dans l'emploi de main-d'oeuvre. Le régime actuel sera maintenu pour les fonctionnaire en poste. En revanche, le coefficient de majoration et les avantages liés à l'éloignement seront diminués pour les fonctionnaires qui seront nouvellement affectés. Les sommes ainsi

économisées seront utilisées pour la modernisation du service public.

S'agissant du progrès social, le ministre a souligné que l'effort en matière d'éducation devrait être poursuivi, en particulier pour la construction d'établissements et l'augmentation du nombre de postes d'enseignants. 747 postes ont ainsi été créés à la rentrée scolaire 1990-1991, une université a été construite à Papeete, l'université des Antilles-Guyane a été rénovée.

En outre, l'application du revenu minimum d'insertion qui concerne 80.000 bénéficiaires s'accompagne de mesures d'insertion en matière de logement, de formation professionnelle et d'alphabétisation.

Pour ce qui concerne le logement social, **M. Louis le Pensec** a rappelé qu'il s'agissait d'une priorité absolue, notamment en Polynésie française où un programme de construction de sept cent logements avait été engagé, et en Nouvelle Calédonie, dans le cadre des contrats de développement qui prévoyaient d'y consacrer 76 millions de francs sur trois ans, dont 31 millions de francs à la charge de l'Etat.

Le ministre a ensuite fait le bilan de la mise en oeuvre de la décentralisation dans les territoires d'outre-mer. Après avoir évoqué la mise en place des nouvelles institutions en Nouvelle-Calédonie et la récente modernisation du statut de la Polynésie française, il a indiqué que le système communal était également en cours de modernisation en Nouvelle-Calédonie et qu'une évolution comparable était envisagée pour la Polynésie française.

M. Louis Le Pensec, ministre des territoires et départements d'outre-mer, a ensuite répondu aux questions de **M. Louis Virapoullé**, rapporteur pour avis des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer, consacrés aux départements d'outre-mer, présentées par **M. Daniel Millaud**.

Sur le conflit entre les pêcheurs canadiens et ceux de Saint-Pierre-et-Miquelon, il a rappelé qu'un tribunal d'arbitrage avait été créé par un accord du mois de mars 1989. Ce tribunal est chargé de délimiter les zones de pêche respectives. En outre, un accord de pêche a été conclu pour la période 1989-1991 qui a fixé un quota de pêche de 27.000 tonnes pour les pêcheurs de Saint-Pierre-et-Miquelon. En dépit de ces accords, la controverse n'est pas éteinte. Des procédures de gestion de la pêche devront donc être définies.

En ce qui concerne l'équipement du port de Saint-Pierre-et-Miquelon, le ministre a rappelé qu'il pouvait assurer la réparation des bâtiments de 50 tonnes et d'une longueur de 35 mètres. En revanche, il n'assure que l'entretien léger des gros navires de pêche industrielle. Outre les interventions du F.I.D.O.M., une enveloppe de 38 millions de francs a été prévue pour moderniser le port.

S'agissant de l'immigration comorienne à Mayotte, **M. Louis Le Pensec** a estimé à 18.000 le nombre de clandestins. Il a rappelé, qu'en 1980, les visas préalables avaient été supprimés pour les séjours inférieurs à trois mois. En 1986, un régime dérogatoire a été prévu pour les Comoriens. En contrepartie, des conditions strictes ont été fixées : refoulement en l'absence de documents d'identité, engagement à respecter le délai de trois mois, expulsion en cas de situation irrégulière. Les refoulements se sont élevés à 150 en 1990 (510 en 1989 et 308 en 1988). Le nombre d'expulsions a, quant à lui, été de dix en 1990 (deux en 1989 et un en 1988).

En outre, le projet d'ordonnance relatif à l'application du code du travail contient des dispositions réprimant le travail clandestin.

Sur l'état d'avancement de la construction de l'aéroport et l'aménagement du port de Longoni, le ministre a indiqué que le Gouvernement tiendra les engagements pris dans la convention de 1987. Les travaux d'aménagement du port devraient être achevés au début

1992. Les travaux de l'aéroport sont en bonne voie : un appel d'offres a été lancé au mois de septembre 1990.

Sur les tarifs des transports aériens, **M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer**, a rappelé que les tarifs passagers et ceux du fret étaient restés stables entre 1986 et 1989. Une première augmentation a eu lieu au dernier trimestre 1989. Une nouvelle hausse a été décidée au 1er octobre 1990 (+ 7 % pour le tarif passagers ; + 8 % pour le fret), à la suite des événements du golfe. Ces augmentations sont justifiées par le contexte international.

Sur la défiscalisation applicable aux départements et territoires d'outre-mer, le ministre a admis que l'amendement du rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale au projet de loi de finances qui réduisait à néant la loi de défiscalisation, avait pu susciter la légitime inquiétude des élus des départements et territoires d'outre-mer. Cet amendement ayant été retiré, le débat est désormais clos. Une analyse plus approfondie devra néanmoins être engagée sur ce sujet.

S'agissant de la section générale du F.I.D.O.M., le ministre a admis que la procédure actuelle était incompatible avec la concrétisation rapide des opérations de développement. Il a, en conséquence, exprimé son intention de proposer, lors de la première réunion du comité directeur en 1991, une déconcentration accrue des crédits, notamment en ce qui concerne la mise en oeuvre des contrats de plan, les primes d'équipement et d'emploi et pour tout programme justifiant une telle déconcentration. Une première expérience a d'ailleurs été menée dans le cadre du programme P.H.E.D.R.E. en Guyane. En outre, il souhaite engager une modification du fonctionnement du comité directeur du F.I.D.O.M.. Deux à trois mois pourraient ainsi être gagnés dans la réalisation des opérations menées dans ce cadre

A propos des inquiétudes des départements d'outre-mer face à l'intégration dans la Communauté européenne, le ministre a souligné l'intérêt du programme

P.O.S.E.I.D.O.M., adopté en décembre 1989, qui permet l'approfondissement de l'intégration des départements d'outre-mer dans le respect de leurs spécificités. Les fonds communautaires au profit des départements d'outre-mer, pour la période 1989-1993, s'élèvent à 900 millions d'ECU, soit 6,3 milliards de francs. Les fonds structurels européens auront ainsi doublé. La réforme de l'octroi de mer, par ailleurs, sans remettre en cause l'architecture actuelle, procède à des aménagements nécessaires en raison notamment des instances en cours devant la Cour de Justice des Communautés européennes. La taxe portera désormais non seulement sur les produits importés mais aussi sur les produits locaux. Néanmoins, des dérogations pourront être accordées pour ces derniers. Les ressources ainsi collectées seront utilisées pour le financement d'aides directes ou indirectes aux entreprises. Ces sommes seront gérées en étroite association avec les collectivités locales. Un fonds de développement pourra éventuellement être créée à cet effet.

Enfin, sur la question institutionnelle, **M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoire d'outre-mer**, a précisé qu'à la suite de la consultation en cours des collectivités locales sur l'application de la décentralisation, le transfert éventuel de compétences supplémentaires de l'Etat vers les collectivités locales sera examiné. En outre, une évolution institutionnelle pourra être envisagée. Cette évolution paraît maîtrisable.

Sur une question de **M. Jean-Pierre Tizon**, le ministre a ensuite indiqué qu'une décision sur l'option retenue pour l'allongement de la piste de l'aéroport de Saint-Pierre-et-Miquelon sera prise début 1991.

Sur une question de **M. Jacques Larché, président**, il a indiqué que le taux de chômage était de 20 % aux Antilles, 31 % à La Réunion et 12 % en Guyane. L'écart entre l'allocation du R.M.I. et les salaires réels est effectivement faible. Cette situation a conduit, à La Réunion, à la suppression du revenu minimum d'insertion pour ceux qui refusaient de participer aux travaux de

coupe de la canne alors qu'ils y avaient pris part l'année précédente.

Sur une question de **M. Albert Ramassamy**, il a précisé que la migration vers la métropole ne constituait pas une priorité.

Sur une observation de **M. Jean-Marie Girault**, relative au développement de l'assistanat et au clivage entre les personnes originaires de métropole et les natifs des départements d'outre-mer pour l'accès aux postes d'encadrement, le ministre a rappelé l'effort entrepris dans le sens de la créolisation de certaines fonctions.

M. Albert Ramassamy a, à ce sujet, fait observer qu'à la Réunion la moitié des effectifs de l'école normale d'instituteurs était composée de métropolitains.

Enfin, sur une observation de **M. Jacques Larché**, président, **M. Louis Le Pensec**, ministre des départements et territoires d'outre-mer a réaffirmé qu'une modification institutionnelle ne se ferait pas sans l'accord des élus.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis des crédits du budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux territoires d'outre-mer, a interrogé le ministre sur les difficultés que rencontre actuellement la mise en oeuvre des accords de Matignon et la situation de la Polynésie française vis-à-vis de la Communauté économique européenne.

M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer, après avoir évoqué la grande sérénité qu'il a pu constater sur le territoire au cours de ses différentes visites en Nouvelle-Calédonie, a précisé qu'un bilan précis de l'application des accords de Matignon allait être dressé en décembre prochain à l'occasion de la réunion du «comité du suivi». Il a estimé que certaines questions exigeaient une particulière attention, notamment le développement économique, le logement social, la prise en compte des aspirations de la jeunesse et la situation à

Ouvéa qui restait incertaine en dépit des contacts qui avaient pu être renoués.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, le ministre a décrit la situation à Ouvéa et souligné l'isolement de cette zone, la persistance de tensions entre les populations locales et la gendarmerie ainsi que le refus de tout dialogue de la part de la population. Il a par ailleurs souhaité qu'un décalage ne se creuse pas entre ceux qui assumaient la mise en oeuvre des accords de Matignon et les populations. Il a enfin confirmé que la liberté de circulation était parfaitement assurée sur le territoire et que l'enseignement se déroulait normalement, y compris à Ouvéa, sous réserve des écoles canaques qui semblent avoir cessé d'y fonctionner.

S'agissant de la situation de la Polynésie française au sein de l'Europe, le ministre a précisé que la concertation s'était particulièrement développée entre le Gouvernement, les élus du territoire et la Commission dans le cadre du renouvellement de la décision d'association des pays et territoires d'outre-mer. A cet égard, le ministre a observé que la Communauté économique européenne semblait mieux prendre en compte les spécificités des territoires, notamment pour ce qui concernait le droit d'établissement, le niveau des crédits du Fonds européen de développement et les modalités de la coopération régionale. Il a conclu en indiquant que les perspectives en la matière lui semblaient prometteuses.

Mercredi 21 novembre 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a procédé à l'examen des rapports pour avis sur les crédits du ministère de l'intérieur pour 1991. **M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis des crédits consacrés à l'administration territoriale et aux collectivités locales**, a d'abord dressé un bilan de la décentralisation.

Après avoir rappelé les conditions de mise en oeuvre de cette réforme et les critiques qu'elle avait suscitées, il a porté un jugement globalement favorable sur la décentralisation et a estimé que les collectivités étaient bien et honnêtement gérées.

Il a écarté les critiques sur la progression de la fiscalité locale, qui, eu égard à l'érosion monétaire, n'apparaît pas si forte, surtout si l'on considère l'importance des besoins financiers des collectivités due au fait que les transferts de compétences n'ont été que très partiellement compensés financièrement.

M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis, a notamment souligné l'insuffisance dramatique des dotations scolaires, lesquelles couvrent à peine le quart des dépenses considérables engagées par les collectivités en ce domaine. Il a également mentionné la charge non compensée que représente le revenu minimum d'insertion.

Il a considéré que la décentralisation était désormais irréversible mais il a indiqué qu'un certain nombre de réformes législatives récentes ou à venir risquaient de porter atteinte à son bon fonctionnement. Il a notamment cité certaines mesures contenues dans le projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République ainsi qu'une volonté perceptible du Gouvernement de remettre en cause la collectivité départementale. A cet égard, il a attiré l'attention sur le risque que comporterait une modification du mode de scrutin pour la représentation des milieux ruraux.

M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les crédits relatifs à l'administration territoriale qui progressent de 6,8 % à structure constante, évolution qu'il a jugée convenable, sous réserve de l'érosion monétaire, mais sans doute insuffisante eu égard aux ambitions du ministre pour le plan de modernisation des préfetures.

Il a souligné que si la restructuration des sous-préfetures lui semblait s'imposer et s'il était possible

qu'un sous-préfet soit affecté à deux petites sous-préfectures, en revanche, dans certaines zones, des créations de nouvelles sous-préfectures étaient indispensables.

Puis **M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis**, a déclaré que les concours de l'Etat aux collectivités locales progresseraient en 1991 de 7,5 %, ce qui représente une évolution correcte mais cependant insuffisante. En effet, il a indiqué que la hausse des prix prise en compte dans le projet de budget était manifestement irréaliste.

Il a précisé que la dotation globale de fonctionnement augmentait de 7,5 %, ce qui lui a paru convenable, mais il a souligné que, si le mode d'indexation, souhaité par le Sénat, sur le produit intérieur brut en valeur avait été retenu, cette progression aurait été plus favorable.

Quant à la progression de plus de 15 % du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, il a indiqué qu'il ne s'agissait pas d'une aide exceptionnellement généreuse mais simplement du remboursement de dépenses d'investissements importantes déjà effectuées par les collectivités.

Il a également noté l'insuffisance des dotations scolaires malgré une progression convenable en 1991. Il a aussi souligné la suppression par le projet de budget des crédits Barangé.

En conclusion, **M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis**, a jugé que les chiffres contenus dans le projet de budget étaient acceptables mais que l'environnement créé par les réformes législatives du Gouvernement n'était pas favorable à la libre administration des collectivités locales.

Un débat s'est alors engagé. Après les interventions de **M. Jacques Larché, président**, et de **M. Germain Authié, M. François Giacobbi** a souligné l'importance de la charge que représente le revenu minimum d'insertion pour les collectivités locales. Il a également mis

en lumière l'existence de liens de subordination qui se créent entre collectivités décentralisées.

Quant à **M. Georges Othily**, il a souligné les retards constatés dans le versement des dotations scolaires et pour le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée.

M. Daniel Hoeffel a jugé qu'il était particulièrement opportun pour le Sénat de manifester solennellement son attachement à la décentralisation en un temps où nombre de mesures insidieuses tendent à la remettre en cause. Il a également exprimé le point de vue, partagé par **M. Jacques Thyraud**, que le rôle des sous-préfets, s'il devait être redéfini, était cependant indispensable.

Quant à **M. Jacques Sourdille**, il a jugé nécessaire d'éviter toute subordination entre les collectivités.

M. Jacques Larché, président, a noté que fréquemment l'Etat subordonnait la réalisation d'équipements de sa compétence à une participation financière des collectivités.

M. Louis Virapoullé, quant à lui, a souligné que les préfets et les sous-préfets devaient conserver un rôle essentiel.

M. Raymond Bouvier a souhaité que soient accélérées les réformes relatives à l'administration territoriale et au statut de l'élu local. En ce qui concerne les retards de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, il a estimé qu'il aurait été préférable d'exonérer les investissements des collectivités locales de cette taxe. Puis il a témoigné de son attachement aux départements, collectivités de proximité indispensables.

M. Raymond Courrière a souligné la charge considérable que représentait le revenu minimum d'insertion pour les départements les plus pauvres, charge sur laquelle ils n'ont aucun pouvoir de décision, et il a souhaité que soit instituée une péréquation.

M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis, a estimé qu'une erreur avait probablement été commise en

donnant aux collectivités régionales des responsabilités de gestion, alors que leur rôle ne devrait être que d'animation et de coordination en matière économique. Il a déclaré partager les inquiétudes exprimées quant à l'avenir du département.

Il a rappelé qu'il considérait que les sous-préfectures constituaient un élément essentiel de l'administration territoriale.

En ce qui concerne le revenu minimum d'insertion, il a estimé que devrait être revu le dispositif de report automatique des crédits non utilisés à ce titre.

A propos du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, il a indiqué que le ministre délégué chargé des collectivités locales avait annoncé en commission qu'à titre incitatif, les nouvelles structures de coopération proposées par le projet de loi d'orientation, mais elles seules, bénéficieraient d'un remboursement plus rapide de cette taxe.

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis présenté par **M. Paul Masson**, sur les crédits du ministère de l'intérieur pour 1991 consacrés à la police et à la sécurité.

En introduction de son propos, **M. Paul Masson, rapporteur pour avis** des crédits de la police et de la sécurité, a souligné que le budget de la police pour 1991 devait être considéré comme un budget de transition entre l'échéance du plan de modernisation de la police adopté en 1985 (période 1986-1990) et une future loi d'orientation dont, semble-t-il, le Gouvernement ne parvient pas à arrêter les orientations générales.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a estimé à cet égard que le projet de budget pour 1991 ne traduisait pas d'options claires, notamment quant à une éventuelle réforme des corps de police, limitée en l'état à la mise en oeuvre des mesures générales d'amélioration des échelles indiciaires de la fonction publique (accord Durafour).

Il a ensuite procédé à l'examen des principaux postes du budget de la police pour 1991, dont le montant hors autorisations de programme s'élève à 22,379 milliards de francs, soit une progression de 5,40 % par rapport au précédent exercice. Du fait de l'achèvement du plan quinquennal de modernisation fin 1990, les autorisations de programme pour 1991 sont en quasi stagnation par rapport au budget précédent, et s'élèvent à 794,700 millions de francs.

Les dépenses ordinaires (22,586 milliards de francs) comportent notamment différentes mesures intéressant les effectifs (création de 400 emplois dont 200 au titre des reconduites à la frontière) ou la situation des personnels (comme la revalorisation des indices des agents administratifs de catégorie C et D).

Les dépenses en capital enregistrent un sensible accroissement sur certains postes, dont notamment la construction d'hôtels de police, ou les subventions au logement des policiers.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a également relevé l'ampleur de l'effort budgétaire en faveur des équipements de transmission ou des véhicules de police, observant néanmoins que la crise du Golfe entraînerait vraisemblablement un déficit pour 1991 sur les crédits destinés à l'achat de carburants et lubrifiants.

Concluant cette présentation générale des crédits, **M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a estimé qu'en dépit d'une hausse moyenne jugée satisfaisante sur le plan comptable, le budget de la police pour 1991 n'était pas à la mesure des périls qui menacent aujourd'hui la sécurité intérieure.

Le premier de ces périls est la délinquance, en brutale recrudescence en 1989, après plusieurs années de diminution (+ 4 % par rapport à 1988). Qu'elle s'apprécie en valeur absolue (3.266.000 crimes et délits en 1989) ou par rapport à la population totale, la montée de la

délinquance suscite un sentiment général d'insécurité dont M. Paul Masson a redouté les conséquences.

Il a d'autre part observé une diminution de l'efficacité des services de police, mesurable à partir du taux d'élucidation des infractions constatées, en nette détérioration en 1989. Les crimes et les délits de proximité et de voie publique accusent la plus forte hausse, tandis que leur élucidation globale s'avère particulièrement faible.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, s'est en particulier alarmé de la croissance du nombre des vols à main armée, de l'ampleur du trafic des stupéfiants et des infractions liées à la monétique. L'apparition de nouvelles formes de criminalité -liées par exemple au développement des bandes de jeunes- et l'insécurité en zone rurale lui ont également paru très inquiétantes, d'autant qu'elles démontrent la relative inefficacité des mesures de prévention, et l'inaptitude des services de police à endiguer réellement ces facteurs d'insécurité.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, s'est ensuite attaché aux problèmes de l'immigration, et a craint qu'en l'absence de mesures adéquates, celle-ci constitue rapidement un phénomène irréversible aux conséquences sociologiques très graves.

En dépit d'incertitudes statistiques, il apparaît que la population étrangère en France ne cesse de croître. Son augmentation annuelle est évaluée à 100.000 personnes, atteignant au total entre 3,4 et 4,5 millions suivant des estimations, -d'ailleurs très variables-, de différentes administrations publiques.

Le dispositif d'aide au retour n'entraîne qu'un nombre insignifiant de départs (environ 1.200 en 1989), et le taux d'exécution des mesures d'éloignement est inférieur à 50 % (environ 7.200 reconduites effectives à la frontière par an).

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a également évoqué les incertitudes suscitées par la mise en oeuvre des accords de Schengen, qui risquent d'entraîner

de nouveaux flux migratoires, en dépit des mesures de prévention prévues par les Etats-membres (dont notamment le développement d'un système informatisé accessible aux services de police chargés de contrôler l'application du dispositif de libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen). Le rapporteur pour avis a toutefois rappelé que les accords de Schengen n'avaient pas encore été ratifiés, et s'est interrogé sur les possibilités réelles de procéder à cette ratification.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a d'autre part souligné le poids de l'immigration dans les statistiques globales de la criminalité, et déploré que le Parlement ne puisse exercer un contrôle réel sur la politique suivie dans ce domaine. Les travaux de la mission commune d'information du Sénat lui ont toutefois paru constituer une étape essentielle de la réflexion, dans un contexte où le Gouvernement ne semble pas disposé à donner au Parlement tous les éléments utiles d'information. M. Paul Masson en a pris pour exemple le rejet d'un amendement présenté par la commission des Lois du Sénat lors de la réforme de la commission des recours des réfugiés politiques et tendant à renforcer le contrôle parlementaire sur la mise en oeuvre du régime du droit d'asile.

Esquissant alors les grandes orientations d'un plan de sécurité intérieure dont il a rappelé l'urgente nécessité, **M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, a souhaité qu'au-delà de certaines décisions déjà prises (en matière de sécurité dans les transports en commun, par exemple), le Gouvernement soumette rapidement au Parlement les mesures de nature :

- à assurer une maîtrise efficace des flux migratoires ;
- à endiguer la montée de la délinquance ;
- à clarifier et à mieux coordonner les missions des différents intervenants dans la sécurité intérieure (police, gendarmerie, douanes, etc.) ;

- à mieux prendre en compte la dimension internationale des problèmes de sécurité.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis, a également souligné la nécessité instante de réformer le régime actuel des écoutes téléphoniques, jugé récemment contraire à la Convention européenne des droits de l'Homme.

En conclusion, **M. Paul Masson, rapporteur pour avis**, s'est déclaré persuadé que faute d'adopter rapidement les mesures qui s'imposent, la France se trouverait confrontée à des risques d'insécurité graves, de nature à provoquer dans l'opinion publique des réactions brutales contraires aux valeurs de la démocratie. Il n'a pas relevé, dans le projet de budget de la police pour 1991, d'éléments répondant à ces impératifs urgents, et a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur.

Une large discussion s'est alors engagée.

M. Jacques Larché, président, s'est associé aux inquiétudes exprimées par le rapporteur pour avis. Dans le domaine de l'immigration, il a souligné que les flux étaient essentiellement imputables à la législation en vigueur, dont beaucoup d'éléments constituent des facteurs d'appel parfaitement légaux (droit d'asile, regroupement familial, etc.). La stabilisation du nombre des étrangers passe dès lors par la modification des dispositions favorisant l'immigration régulière, beaucoup plus considérable que l'immigration clandestine proprement dite.

M. Lucien Lanier a également partagé l'analyse de **M. Paul Masson, rapporteur pour avis**. Il a du reste observé que l'immigration constituait elle-même une des causes du développement des nouvelles formes de criminalité, dans la mesure où la marginalisation sociale de beaucoup de jeunes étrangers les pousse à constituer des bandes propices à la délinquance.

Plus généralement, **M. Lucien Lanier** a considéré que la police traversait actuellement un malaise profond,

imputable en large part à la perte du sens du service public et à l'affaiblissement de l'autorité. Il a jugé que l'image très dépréciée de la police dans l'opinion publique -chez les jeunes notamment- était révélatrice d'un problème grave de société.

M. Daniel Hoeffel, relevant les propos du rapporteur pour avis, s'est comme lui déclaré alarmé par l'évolution des indicateurs de la délinquance et de l'immigration. Sur ce second point, il s'est interrogé sur l'apparente souplesse du régime de délivrance des visas de tourisme ou de court séjour dans certains consulats, en constatant que beaucoup d'étrangers profitent abusivement de cette facilité pour s'établir à demeure sur le territoire national.

M. François Giacobbi a fait observer que les actes de terrorisme en Corse se sont accrus dans des proportions alarmantes en dépit de la trêve conclue entre le Gouvernement et les mouvements autonomistes.

M. Jacques Thyraud, évoquant les travaux poursuivis par la mission commune d'information du Sénat sur les problèmes d'immigration et d'intégration, a fondé de grands espoirs sur un plan de sécurité intérieure, tel qu'il résulterait des propositions du rapporteur pour avis. En l'état, il a vivement déploré l'impossibilité pour le Parlement d'assurer un contrôle réel de la politique française d'immigration.

M. Jacques Thyraud a également craint les conséquences du développement des bandes, qui s'organisent en marge de la légalité, et risquent de destabiliser le tissu social urbain, comme on le constate dans de nombreuses villes américaines.

Evoquant les observations de M. Daniel Hoeffel, dont il a confirmé la pertinence, **M. Jacques Thyraud** a estimé que l'identification certaine des étrangers constituait un impératif absolu, et s'est prononcé en faveur du relevé d'empreintes digitales des demandeurs de visas.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis, sur les crédits du ministère de l'intérieur consacrés à la sécurité civile pour 1991.

A titre liminaire, le rapporteur pour avis a tenu à exprimer sa très vive indignation à la suite des récents événements de Montfermeil où, pour la première fois dans l'histoire du corps, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, intervenant sur appel anonyme, a été attirée dans un guet-apens et agressée par une bande de voyous. Les véhicules et les personnels appartenaient à la caserne de Clichy-sous-Bois relevant de la quatorzième compagnie de la brigade.

Il a ensuite indiqué que la commission, abordant l'examen pour avis des crédits alloués à la sécurité civile, avait observé l'année passée que celui-ci s'inscrivait dans un contexte assombri, puisque 75.000 hectares de forêts avaient été détruits -contre 6.700 en 1988- et qu'au cours des opérations de lutte engagées, douze sauveteurs avaient trouvé la mort. Il a souligné qu'un même constat s'imposait cette année : 70.000 hectares ont été la proie des flammes, cependant que huit sauveteurs périssaient au cours des opérations.

Il a ensuite rappelé que la commission avait exprimé, ces deux dernières années, son vif souhait de voir le Gouvernement mettre en forme une prochaine loi de programme déterminant les choix à moyen terme de la sécurité civile. Il a observé que cette année, alors qu'un prochain comité interministériel relatif au renouvellement du parc aérien de la sécurité civile, annoncé au Conseil des Ministres du 24 octobre dernier, devrait prendre d'importantes décisions en la matière, susceptibles de peser lourdement sur les budgets annuels pendant une longue période, une telle loi ne saurait être davantage différée.

Puis il a indiqué que le projet de loi de finances prévoyait qu'en 1991, l'Etat consacrerait à l'ensemble de ses responsabilités en matière de sécurité civile plus de 1,9 milliard de francs en dépenses ordinaires et en crédits

de paiement et plus de 614 millions de francs en autorisations de programme et que les crédits du ministère de l'Intérieur représenteraient à ce titre plus d'un milliard de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement et plus de 168 millions de francs en autorisations de programme.

Il a observé que les crédits ainsi proposés se révélaient non négligeables. Cependant, il a noté leur faible part dans le budget de l'Etat –moins de 1 %–, et a souligné que ceux-ci apparaissaient avoir résulté de laborieux arbitrages.

Or, il a estimé que la mission de sécurité, mission essentielle de l'Etat, ne pouvait se voir opposer de telles contraintes à quelque stade que ce soit de la procédure budgétaire.

Abordant la campagne de lutte contre les feux de forêts conduite cette année, il a souligné qu'un dispositif considérable de lutte avait été mis sur pied composé de 31 avions et de 59 hélicoptères et de 30.300 hommes engagés sur le terrain et a précisé qu'au cours des opérations, orientées prioritairement sur la protection des populations et des biens, 10.000 personnes avaient été évacuées.

Il a indiqué qu'à ce dispositif de lutte avait été associée une politique systématique de recherche des éventuels incendiaires.

Il a ensuite rappelé que des divergences de vues se faisaient encore jour sur la nature des appareils qu'il convenait d'employer, l'état du parc actuel, l'articulation de ces moyens avec le reste du dispositif. Il a observé que ces deux dernières années, le ministre de l'Intérieur avait fait part à la commission de réserves sur la composante «avions», suggérant en revanche le développement de la branche «hélicoptères», par l'emploi d'appareils militaires convertis pendant la période des feux en engins largueurs d'eau.

Il a noté qu'en revanche, le Gouvernement s'orientait désormais vers un renouvellement pur et simple des onze

Canadair du parc, auxquels serait adjoint un Canadair supplémentaire, la construction d'un nouveau modèle ayant été récemment entreprise.

Il s'est montré surpris que de telles incertitudes sur l'avenir du parc aérien puissent subsister, qu'il s'agisse des appareils susceptibles d'être acquis, ou du rôle respectifs des différents types d'engins employés.

Il a par ailleurs estimé qu'une réflexion devrait être conduite sur les voies et moyens d'une coopération en la matière avec les pays de la zone méditerranéenne.

Enfin, il a rappelé que le débroussaillage continuait, aujourd'hui comme hier, de rester très largement lettre morte.

Abordant les missions de la Sécurité civile, il a indiqué que celles-ci ne se résumaient pas à la seule lutte contre les incendies de forêt, quelle que soit la part prise par cette lutte dans le budget du ministère de l'Intérieur comme dans celui d'autres ministères, observant que l'article premier de la loi du 22 juillet 1987 assignait à l'institution une vocation générale de prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes.

Il a précisé que, dans le domaine financier, des difficultés étaient apparues quant au remboursement par l'Etat aux collectivités territoriales des dépenses d'amortissement des matériels mis à disposition dans telle ou telle circonstance, difficultés mises en relief par le président de la commission dans une récente question écrite au ministre de l'Intérieur.

Enfin, il a rappelé que, par son ampleur et sa portée, la loi du 22 juillet 1987 renvoyait à plusieurs titres au pouvoir réglementaire chargé de l'élaboration de nombreux textes d'application, explicitement prévus par plusieurs articles de la loi, et que la commission s'était récemment inquiété des retards observés dans la publication de ceux de ces textes encore attendus.

Enfin, il a présenté à la commission quelques observations sur la situation des sapeurs-pompiers.

Rappelant que le nombre total de ceux-ci s'élevait à plus de 230.000, il a indiqué que l'année écoulée avait vu la publication des dispositions attendues –essentielles– portant statut des sapeurs-pompiers professionnels faisant suite à la loi du 26 janvier 1984 et que ce statut avait fait l'objet de critiques axées principalement sur une insuffisante prise en compte par le statut intervenu de la technicité des missions.

Au plan indemnitaire, il a précisé que l'indemnité de feu des sapeurs-pompiers professionnels avait été récemment revalorisée et que, par une disposition de la toute récente loi relative à la fonction publique territoriale examinée par la Haute Assemblée au cours de la présente session -non encore promulguée- l'intégration de cette indemnité dans le calcul de la retraite de ces mêmes sapeurs avait été décidée.

Il a enfin observé qu'un ensemble de dispositions relatives aux sapeurs-pompiers volontaires demeurait, en revanche, au simple stade de l'étude, tant en matière de protection sociale que de formation et de recrutement.

Il a proposé qu'à l'occasion de la refonte en cours des conditions d'exercice des missions des sapeurs-pompiers, un statut des sapeurs-médecins, pharmaciens et vétérinaires soit mis à l'étude.

Au terme de son exposé, le rapporteur pour avis a estimé que notre pays devait se féliciter de la qualité de son dispositif de sécurité civile dans toutes ses composantes : personnel, équipements, organisation. Il a souligné que les risques auxquels devait répondre la Sécurité civile demeuraient nombreux : risques naturels et technologiques, risques de la vie quotidienne.

Il a enfin rappelé que les crédits alloués à la sécurité civile résultaient encore, par trop, d'arbitrages témoignant d'une inacceptable mise en compétition des missions de l'institution avec un ensemble de dépenses moins

prioritaires et que l'impératif de sécurité apparaissait ainsi, comme l'année passée, insuffisamment affirmé comme primordial.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Jacques Larché, président**, a fait observer qu'en 1988, les décisions prises par le ministre de l'intérieur en matière de renouvellement du parc aérien avaient été remises en cause par son successeur.

Revenant sur la campagne de lutte contre les feux de l'année écoulée, il a indiqué, par ailleurs, que dans de nombreuses circonstances, de sérieuses difficultés avaient été notées en la matière quant à la coordination des actions des équipes de secours.

La commission a ensuite émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits** du ministère de l'intérieur figurant au projet de loi de finances pour 1991.

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis** présenté par **M. Louis Virapoullé** sur les crédits du ministère des DOM-TOM consacrés aux **départements d'outre-mer pour 1991**.

M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis, a tout d'abord estimé que les décisions prises par l'Assemblée nationale concrétisaient les demandes exprimées depuis de nombreuses années par le Sénat. Il a cité, à cet égard, l'alignement de l'allocation logement à caractère social et l'aménagement de l'aéroport de Mayotte.

Le Sénat doit jouer un rôle essentiel pour que les ministères techniques intéressés interviennent davantage dans les départements d'outre-mer. Le budget du ministère des DOM-TOM ne représente, en effet, qu'une faible part des crédits de l'Etat consacrés aux départements d'outre-mer.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué qu'avec une dotation de 2,2 milliards de francs, le budget du ministère des DOM-TOM progressait de 5,45 %. L'intervention en faveur des départements d'outre-mer prend plusieurs formes. En premier lieu, le fonds d'investissement des

départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.) joue un rôle important même si la procédure de sa section générale devrait être assouplie. En second lieu, dans le cadre communautaire, la Réunion a bénéficié d'une opération intégrée de développement (O.I.D.) ainsi que de 45 % de l'enveloppe du plan d'options pluriannuel (P.O.P.). En outre, afin de répondre aux difficultés résultant de l'éloignement et de l'insularité, la Communauté a développé le programme POSEIDOM. Enfin, des fonds sont débloqués dans le cadre des contrats de plan. Saint-Denis de la Réunion a également bénéficié d'un contrat de ville. Cette formule devrait être appliquée dans les grandes villes des autres départements d'outre-mer.

Le rapporteur pour avis a, par ailleurs, souligné le rôle de la coopération régionale dans l'Océan indien et les Caraïbes. Dans ce cadre, une harmonisation des fonds serait nécessaire ainsi que l'organisation d'un marché régional. Sur ce dernier point, en effet, deux problèmes méritent d'être relevés : les taxes douanières qui frappent les produits des départements d'outre-mer dans les Etats voisins alors que les produits de ces Etats entrent librement dans les départements d'outre-mer, en application des règles communautaires ; l'absence préjudiciable de conventions fiscales qui permettraient, en particulier, d'éviter la double imposition.

En ce qui concerne le revenu minimum d'insertion, le rapporteur a estimé nécessaire de lui donner un caractère productif afin d'éviter un clivage entre la population qui travaille et une population totalement assistée.

Le rapporteur a, en outre, souhaité que la migration vers la métropole soit de nouveau encouragée, dans un cadre organisé. Il a également souligné que les natifs des départements d'outre-mer devraient avoir un accès plus aisé aux postes de responsabilité.

Le rapporteur pour avis a, enfin, évoqué les questions législatives et institutionnelles. Il a rappelé en particulier la parution de la loi du 23 décembre 1989 relative à l'adaptation de la législation applicable dans la

collectivité territoriale de Mayotte et de la loi organique du 7 novembre 1990 permettant la représentation de Mayotte au sein du Conseil économique et social.

En second lieu, il a fait observer qu'une éventuelle évolution institutionnelle ne pourrait conduire à une départementalisation à la carte. Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 2 décembre 1982, a, en effet, fixé les limites d'une telle évolution, en précisant notamment que le mode d'élection ne pourrait être différent de celui prévu en métropole.

En conclusion, le rapporteur a souhaité une meilleure utilisation des fonds mis à la disposition des départements d'outre-mer et a estimé que le développement de l'emploi local était possible, à condition que les outils de production soient mieux utilisés, notamment par une coopération régionale renforcée. Il a, enfin, appelé le Sénat à la vigilance et à la prudence sur la situation des départements d'outre-mer.

La commission a enfin entendu le **rapport pour avis de M. Jean-Marie Girault sur les crédits pour 1991 du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux territoires d'outre-mer.**

Après avoir dénoncé la très médiocre lisibilité des documents budgétaires mis à la disposition des parlementaires, le rapporteur pour avis a rappelé l'importance de l'effort financier engagé en faveur des territoires d'outre-mer depuis 1986 et constaté que le niveau de cet effort était maintenu en 1991, notamment pour la Nouvelle-Calédonie.

Passant en revue les différentes actions inscrites au budget, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a souligné l'évolution favorable des crédits du fonds d'investissement pour le développement économique et social (F.I.D.E.S.) et du chapitre 63-98 destiné à alimenter le fonds de développement de la Nouvelle-Calédonie.

Il a ensuite rappelé les principales opérations réalisées en 1990, tant en Polynésie Française (logement social,

équipements communaux) qu'en Nouvelle-Calédonie (infrastructures routières et portuaires, développement de la commune de Poindimié), à Wallis-et-Futuna (aménagement routiers, aéroportuaires et d'adduction d'eau) et dans les Terres australes et antarctiques françaises (construction de la piste d'atterrissage de Terre Adélie).

Le rapporteur pour avis a par ailleurs rappelé que les ministères techniques consacraient une partie de leurs crédits aux territoires d'outre-mer et qu'en 1991, l'effort financier global progresserait de 2,37 % par rapport à l'an dernier.

Il a ensuite formulé un certain nombre d'observations sur la situation des territoires d'outre-mer.

Il a tout d'abord évoqué la situation de ces territoires vis-à-vis de la Communauté économique européenne en rappelant les dispositions du Traité de Rome et le contenu de la décision d'association du 30 juin 1986. Puis il a évoqué les instruments de coopération mis en place par cette décision et les conséquences du double statut des territoires d'outre-mer français qui, d'une part n'appartiennent pas géographiquement aux territoires de la Communauté économique européenne mais, d'autre part, sont habités par des citoyens français ressortissant à ce titre de la Communauté, en soulignant que cette situation emportait des effets difficiles à évaluer, notamment pour ce qui concerne la question de la liberté d'établissement; il a précisé, à cet égard, que le Gouvernement conduisait actuellement, en étroite collaboration avec les élus des territoires d'outre-mer, les négociations préliminaires à la prochaine décision d'association qui devrait intervenir en 1991.

S'agissant de la Polynésie Française, le rapporteur pour avis a souligné la relative précarité de la situation politique du territoire à l'approche des élections territoriales et rappelé la modification statutaire intervenue en juillet 1990. Après avoir passé en revue plusieurs points d'incertitude comme le service

pénitentiaire, la décentralisation, le régime comptable du territoire et la réforme électorale, il a rappelé que l'économie du territoire n'était guère florissante en dépit des efforts engagés dans le cadre du contrat de plan. Enfin il a souligné la vulnérabilité de l'équilibre social, les difficultés de la scolarisation et de la formation des jeunes et l'accroissement préoccupant de la délinquance et de l'alcoolisme.

Pour ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, le rapporteur a estimé que le rééquilibrage du territoire prévu par les accords de Matignon se poursuivait dans de bonnes conditions. Il a rappelé qu'au cours de son audition, le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer avait eu la même appréciation mais qu'il avait, par ailleurs, souligné certaines des difficultés qu'il rencontrait sur le terrain, notamment l'insuffisante implication des populations dans le développement, le retard pris en matière de logement social, les difficultés d'insertion de la jeunesse, enfin le maintien de tensions à Ouvéa.

Il a par ailleurs attiré l'attention de la commission sur l'apparition d'une nouvelle force politique, l'Union océanienne, regroupant la jeunesse wallisienne et futunienne habitant sur le territoire.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué le niveau élevé des dépenses consenties par l'Etat en faveur du territoire et insisté sur la répartition des crédits entre les différentes provinces. Puis il a exposé les actions engagées dans les domaines de la formation professionnelle, de la réalisation d'infrastructures, du logement et en matière sanitaire et sociale.

Après avoir brièvement indiqué les perspectives de la réforme institutionnelle à Wallis-et-Futuna et la stagnation de l'économie de ce territoire, le rapporteur pour avis a présenté les principales évolutions des finances locales tant en Polynésie Française, où le budget du territoire progresse de 6,42 %, qu'en Nouvelle-Calédonie où, pour l'essentiel, le budget du territoire constitue un budget de transfert de ressources en direction des

provinces qui détiennent aujourd'hui la compétence de droit commun.

Enfin, il a conclu son exposé en soulignant la volonté réelle du Gouvernement de poursuivre l'effort engagé en faveur des territoires d'outre-mer et proposé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits pour 1991 du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux territoires d'outre-mer.

M. Daniel Millaud a estimé que les problèmes évoqués par le rapporteur pour avis n'étaient pas nouveaux et que, depuis qu'il siégeait au Sénat, il avait le sentiment que les choses avaient peu évolué, voire s'étaient dégradées, notamment en termes d'effort financier. Par ailleurs, il a estimé qu'il était difficile de connaître l'exact montant et la répartition précise des crédits affectés aux territoires d'outre-mer. Enfin, il a regretté que la question de l'association des territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne ne fasse pas l'objet d'une attention suffisante tant de la part du Gouvernement que des parlementaires, dans la mesure où les difficultés susceptibles de naître de la situation faite aux territoires constituent un point d'appui pour les indépendantistes, notamment en Polynésie Française.

Il a conclu ses observations en indiquant qu'il s'abstiendrait sur le budget.

M. Albert Ramassamy a estimé que, faute d'apporter des solutions aux problèmes économiques et sociaux, le Gouvernement préférerait ouvrir la voie des demandes institutionnelles, voie qu'il estime dangereuse pour la stabilité politique des territoires. Il a par ailleurs souhaité que l'effort financier soit mieux géré et que les enjeux économiques fassent l'objet d'une véritable réflexion.

M. Jacques Larché, président, a convenu avec **M. Albert Ramassamy** que la voie institutionnelle était effectivement une fausse solution. Il a par ailleurs estimé qu'il était indispensable de supprimer, à terme, les

avantages dont bénéficient les métropolitains dans les territoires d'outre-mer.

M. Louis Virapoullé a observé qu'en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement tenait ses engagements et que la mise en oeuvre des accords de Matignon s'effectuait dans de bonnes conditions. Il a estimé que ce territoire connaissait des évolutions internes qu'il convenait de suivre avec attention tant sur le plan politique qu'en matière économique et sociale.

Revenant un instant sur la situation des départements d'outre-mer, il a souhaité, d'une part, que le développement économique soit mieux assuré, d'autre part, que la question du recrutement des cadres soit sérieusement envisagée, enfin, qu'une véritable égalité des chances puisse être offerte aux compétences locales. En conclusion, il a rappelé l'importance de la politique régionale.

En réponse à ces différentes observations, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a estimé que les modifications institutionnelles n'apporteraient pas de solutions aux problèmes économiques et sociaux puis il s'est interrogé sur le modèle de développement qu'il convenait de retenir pour les territoires d'outre-mer, notamment sur la pertinence du recours à un modèle européen.

La commission a alors émis un **avis favorable à l'adoption du budget des départements et territoires d'outre-mer.**

Jeudi 22 novembre 1990 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a procédé à l'audition de **M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice** et de **M. Georges Kiejman, ministre délégué**, sur les crédits du ministère de la justice pour 1991.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice, a déclaré qu'il assumait la continuité d'un budget préparé avant son entrée en fonction en tant que garde des

sceaux. Il a précisé que si le taux brut d'augmentation des crédits s'établissait à 6,7 %, la prise en compte d'un certain nombre d'effets de structure (suppression des crédits relatifs à l'indemnisation des victimes d'infractions en raison du transfert de la charge à un fonds extra-budgétaire ; transfert à la Chancellerie des personnels et des crédits de fonctionnement et d'équipement des juridictions administratives ; réduction du montant des crédits de paiement alloués pour la construction, en voie d'achèvement, des établissements pénitentiaires du programme 13 000) faisait apparaître une progression beaucoup plus importante (de plus de 12 %) de la marge de manœuvre de la Chancellerie en 1991.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice, a souligné que le montant des mesures nouvelles (plus de 1,4 milliards de francs, hors transferts) dépassait de plus de 60 % en francs constants la moyenne constatée depuis 1982.

Le garde des sceaux a ensuite déclaré que le projet de budget reposait sur deux grandes priorités : la mobilisation des hommes et la modernisation des structures.

Sur le premier point, il a souligné l'effort quantitatif que constituaient les créations d'emplois, notamment 329 emplois dans les services judiciaires et 260 emplois de surveillants dans les personnels pénitentiaires. Il a cependant relevé que la mobilisation souhaitée passait aussi par des améliorations qualitatives telles que la remise à niveau des situations financières des personnels (571 millions de francs sont prévus à cet égard au titre notamment des dispositions du «protocole Durafour»).

Puis il a mis l'accent sur le renforcement des dispositifs de formation (50 emplois prévus à ce titre dans les services judiciaires) ainsi que sur la restructuration des emplois de magistrats. Engagée dès 1991 pour une première tranche de 326 emplois, cette réforme représente un coût de 13 millions de francs.

Après avoir fait valoir les difficultés rencontrées pour recruter des magistrats, le garde des sceaux, ministre de la justice, a estimé que la mise en oeuvre d'une véritable gestion prévisionnelle était indissociable d'une réflexion sur « l'amont » judiciaire (production législative, apparition de nouveaux besoins...).

Evoquant la seconde priorité, **M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice**, a constaté que la modernisation des structures correspondait à une forte attente tant des citoyens que des personnels de justice. Il a plaidé pour une plus grande responsabilité des « gestionnaires », cette évolution se traduisant notamment par une globalisation accrue des crédits de fonctionnement des juridictions et des autres services du ministère.

La globalisation des crédits s'accompagnera du renforcement de la déconcentration en ce qui concerne par exemple les crédits informatiques. Sur ce dernier point, le garde des sceaux a souligné que les dotations progresseraient de près de 50 % en 1991.

La mise en oeuvre d'un nouveau schéma directeur répondant à la réalisation d'opérations à caractère national (casier judiciaire national, bureau d'ordre pénal de la région parisienne, prise en charge des détenus, chaîne civile) s'accompagnera d'une politique d'informatisation, laissée à l'initiative des tribunaux, pour laquelle une enveloppe de 38 millions de francs est prévue.

Le garde des sceaux, ministre de la justice, a encore souligné la nécessité de restructurer et de moderniser les parcs immobiliers. En matière pénitentiaire, cet effort consiste désormais dans la rénovation des prisons vétustes après l'achèvement du programme 13 000 qui aura permis de résorber le déficit ; la dotation allouée aux juridictions s'élèvera à 480 millions de francs ce qui permettra notamment le démarrage des travaux de la cité judiciaire de Lyon et l'achèvement de celles de Clermont-Ferrand et du Mans ; en ce qui concerne la protection judiciaire de la jeunesse, **M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice**, a relevé une majoration de la dotation et,

surtout, des assouplissements pour la réaffectation du produit de cession des établissements.

Après avoir déclaré qu'en concertation avec l'inter-syndicale regroupant des organisations représentatives de magistrats, d'avocats et de personnels de justice, il avait reconnu la nécessité d'un plan pluriannuel de modernisation, le garde des sceaux a estimé que le projet de budget, s'il ne remédiait pas à toutes les questions constituait un premier pas qui devrait être confirmé. Il a rappelé l'importance des besoins à satisfaire en remarquant que près de la moitié des 170 établissements du parc pénitentiaire classique avaient été installés dans des locaux construits avant 1890 et qu'à la suite du transfert de la gestion des palais de justice, l'Etat se trouvait désormais à la tête d'un parc abritant 1 200 juridictions pour 1 600 000 m² de surface correspondant à 800 sites et près de 600 communes.

M. Germain Authié, rapporteur pour avis des crédits des services généraux, s'est demandé si la Chancellerie ne devait pas reconnaître que des erreurs avaient été commises dans le passé dans le domaine informatique. A une politique trop centralisée en la matière, n'eut-il pas été préférable de substituer une politique fondée sur la consultation des juridictions quant à leurs besoins et aux types de matériels utilisables sur le terrain.

En second lieu, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a fait valoir le point de rupture dénoncé par de très nombreux magistrats et fonctionnaires de justice en ce qui concerne leur situation matérielle. Il a appelé de ses vœux, sur ce point, un plan pluriannuel d'équipement.

Après avoir constaté que certaines réformes législatives récentes, telles que la loi sur le surendettement des ménages, avaient abouti à un surencombrement des juridictions appelées à traiter les nouveaux contentieux. **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, s'est aussi demandé si des «études d'impact» ne seraient pas désormais nécessaires pour une meilleure

connaissance des conditions dans lesquelles telle ou telle législation pouvait être mise en application.

Enfin, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur l'opportunité d'implanter dans chaque juridiction un service de communication afin de couper court à certaines fausses informations qui peuvent prospérer dans l'opinion publique à propos de certaines affaires.

En réponse, **M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice**, a reconnu qu'en matière informatique notre culture administrative centralisée avait été à l'origine d'incontestables erreurs d'appréciation. Il a souligné que le budget 1991 traduisait la volonté de la Chancellerie de promouvoir, à côté des grandes applications nationales, l'informatisation d'initiative locale.

Après s'être déclaré favorable à un plan pluriannuel d'équipement assorti de priorités, le garde des sceaux, ministre de la justice, a mis l'accent sur l'adaptation des équipements à la carte judiciaire ainsi que sur la nécessaire politique de déconcentration. Exprimant son plein accord avec la suggestion formulée par M. Germain Authié concernant les études d'impact à effectuer avant la présentation de toute réforme législative, le garde des sceaux, ministre de la justice, a pris personnellement l'engagement de ne présenter de nouveau projet de loi que lorsqu'il aurait l'assurance de disposer des moyens humains et financiers nécessaires pour son application.

A propos de la politique de communication dans les juridictions, **M. Georges Kiejman, ministre délégué**, a rappelé la règle du secret de l'instruction qui couvre tant l'enquête préliminaire que l'instruction pénale proprement dite. Il s'est cependant déclaré favorable à ce qu'un débat public et contradictoire enfermé dans un certain délai puisse assurer l'information la plus impartiale sur les affaires.

Après avoir estimé qu'il conviendrait d'opérer un diagnostic quant aux causes de la crise du recrutement dans la magistrature, le **président Jacques Larché**, a posé la question de la féminisation du corps ainsi que celle de la formation dispensée à l'école nationale de la magistrature.

Le **président Jacques Larché** a encore plaidé pour la revalorisation de la situation matérielle des magistrats avant de souligner que l'abaissement à 65 ans de la limite d'âge avait constitué, selon lui, une grave erreur.

Il s'est enfin demandé si le Conseil d'Etat, en s'accordant récemment le droit de vérifier la conformité d'une loi à un règlement européen, n'était pas sorti du champ des attributions qui lui sont dévolues dans l'organisation des pouvoirs publics.

En réponse au **président Jacques Larché**, **M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice**, a déclaré qu'une certaine désaffection concernait aujourd'hui toute la haute fonction publique. Tout en reconnaissant que des problèmes de rémunération ou d'organisation hiérarchique pouvaient expliquer cette situation, le garde des sceaux, ministre de la justice, a estimé que cette crise traduisait aussi, de la part de nombreux étudiants, une profonde méconnaissance du travail des magistrats. Il a enfin indiqué qu'un rapport sur les problèmes de recrutement dans la magistrature lui serait bientôt remis et que ce document serait communiqué aux parlementaires.

M. Georges Kiejman, ministre délégué, a relevé que le Conseil d'Etat, en estimant que les règlements dérivant du Traité de Rome devaient être considérés comme des normes supérieures à la loi, s'était rallié à la position de la Cour de cassation. Il a aussi appelé de ses voeux une formation intellectuelle de haute qualité pour les magistrats qui devraient se voir attribuer de nouvelles responsabilités dans le cadre d'une compétence spécialisée bénéficiant d'une formation continuée.

Après l'intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, qui a estimé qu'en matière civile il serait peut-être opportun de renoncer à la règle de la collégialité, face aux difficultés liées à l'encombrement des rôles, et a plaidé pour une formation commune aux professions juridiques et judiciaires, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire**, a fait observer que la France battait le record d'Europe en matière de détention provisoire. Il a ensuite fait état du profond malaise des personnels pénitentiaires en s'interrogeant sur le risque de nouveaux mouvements.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis s'est encore inquiété du problème de la propagation du virus du S.I.D.A. durant l'incarcération avant de plaider pour une revalorisation de la situation des juges de l'application des peines.

D'une manière plus générale, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a estimé que la justice connaissait actuellement de graves difficultés et qu'il convenait d'y remédier par des mesures urgentes et de grande ampleur.

M. Georges Othily a suggéré que les collectivités territoriales puissent faire l'avance de fonds qui seraient destinés à l'équipement des juridictions et autres établissements judiciaires. Ces sommes feraient l'objet d'un plan de remboursement établi en concertation entre la Chancellerie et les collectivités concernées.

En réponse à **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, **M. Georges Kiejman, ministre délégué**, a reconnu que le nombre des détentions provisoires était trop important en France. Il a néanmoins rappelé que si 41 % des personnes incarcérées le sont aujourd'hui à titre provisoire, une proportion importante est composée par ceux qui interjettent appel ou forment un pourvoi en cassation. En conséquence, les comparaisons internationales ne sont pas toujours très probantes.

Après avoir déclaré que le code de procédure pénale pourrait distinguer les procédures selon que l'intéressé

reconnait ou non sa culpabilité, **M. Georges Kiejman** a précisé que les conclusions de la commission Delmas-Marty, en «cantonnant» le juge d'instruction dans un rôle purement juridictionnel pourraient déboucher sur une limitation des détentions provisoires. **M. Georges Kiejman**, ministre délégué, ne s'est pas déclaré opposé, quant à lui, à de profondes modifications dans les règles de notre procédure pénale.

Toujours en réponse à **M. Jacques Thyraud**, rapporteur pour avis, **M. Henri Nallet**, garde des sceaux a rappelé que les effectifs des personnels pénitentiaires s'étaient accrus de 50 % en dix ans tandis que le statut des surveillants s'était progressivement rapproché de celui de la police nationale. Avant d'énumérer les mesures visant à améliorer les conditions de travail et de logement des personnels, le garde des sceaux a estimé qu'il se posait sans doute, pour ces fonctionnaires, un problème de meilleure reconnaissance sociale.

En ce qui concerne le risque de propagation du SIDA., le garde des sceaux a indiqué que les établissements pénitentiaires avaient signé des conventions, sur cette question, avec les hôpitaux. Il a précisé qu'au 31 mai 1990, 2.348 malades avaient été recensés dans les prisons, dont 75 personnes souffrant d'un SIDA avéré. A propos des juges de l'application des peines, il a souligné qu'il avait pleinement conscience des grandes responsabilités de ces magistrats en relevant que cinq nouveaux postes étaient prévus dans le projet de budget.

M. Bernard Laurent, faisant état d'une récente mission de la commission des lois en Polynésie française, a dénoncé l'état déplorable des établissements pénitentiaires dans ce territoire d'outre-mer ; il s'est ensuite demandé si l'Etat ne pourrait pas prendre en charge ces prisons.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est quant à lui inquiété de l'état des locaux de garde à vue dans les commissariats de police.

Après l'intervention de **M. Robert Pagès** qui s'est enquis de la date du dépôt du projet de loi relatif à l'aide légale, **M. Lucien Lanier** a insisté sur la nécessité de respecter la dignité tant des détenus que des personnels de surveillance dans les établissements pénitentiaires.

En réponse aux intervenants, **M. Henri Nallet, garde des sceaux**, a indiqué qu'il était en discussion avec les autorités locales polynésiennes afin d'améliorer la situation des établissements pénitentiaires.

Après avoir indiqué à **M. Michel Dreyfus-Schmidt** que seul le ministère de l'intérieur était compétent en matière de police, il s'est déclaré favorable à la suggestion formulée par **M. Georges Othily** et a exprimé son plein accord avec les propos de **M. Lucien Lanier**.

M. Georges Kiejman, ministre délégué, a estimé que les personnels pénitentiaires devraient avoir un certain droit de regard sur l'exécution des peines des détenus.

Il a ensuite souligné le rôle fondamental des collectivités territoriales représentées par la Haute Assemblée en matière de réinsertion.

En réponse à **M. Robert Pagès**, **M. Henri Nallet, garde des sceaux** a estimé que la réforme de l'aide légale constituait le troisième volet de la réforme des professions juridiques et judiciaires. Tout en précisant qu'il attendait un arbitrage budgétaire qui lui assurerait les moyens de financement de cette réforme, **M. Henri Nallet** a cependant estimé que le projet de loi serait déposé avant la session de printemps.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, s'est demandé si la Chancellerie avait opéré un choix entre les deux politiques concevables en matière de protection judiciaire de la jeunesse : la concentration des efforts sur les mineurs

les plus difficiles ou la dispersion des moyens sur l'ensemble des jeunes qui connaissent des difficultés.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, s'est ensuite demandé si les saccages opérés dans les régions parisienne et lyonnaise par des bandes armées composées souvent de mineurs ne constituaient pas un constat de carence pour les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

En réponse à **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, **M. Georges Kiejman** a estimé qu'une priorité devait être accordée aux jeunes pré-délinquants ou délinquants. Il a cependant relevé que 120.000 jeunes environ étaient chaque année signalés aux services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Après avoir dénoncé la suppression de certaines d'emplois d'éducateurs en 1987, **M. Georges Kiejman** a estimé que l'insertion des jeunes, délinquants ou en difficulté, nécessitait une action concertée entre les services de la Chancellerie, les autres services publics nationaux ou locaux ainsi que les associations concernées.

Evoquant les derniers événements survenus à l'occasion de mouvements de lycéens, **M. Georges Kiejman, ministre délégué** a reconnu avec regret qu'un certain nombre de jeunes interpellés lors des violences étaient connus des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Après l'intervention de **M. Jacques Larché, président**, qui a rappelé qu'un audit réalisé en 1987 avait démontré une importante «déperdition de moyens» dans les services de l'éducation surveillée, **M. Georges Kiejman, ministre délégué** a plaidé pour un recrutement accru d'éducateurs de qualité en exprimant le souhait que les professeurs de la protection judiciaire de la jeunesse puissent bénéficier d'une parité de situation avec ceux de l'éducation nationale.

Après l'intervention de **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, **M. Georges Kiejman** a reconnu l'utilité de

«passerelles», à formation égale, entre éducateurs du secteur associatif et éducateurs du secteur public.

M. François Giacobbi a fait état des profondes difficultés du fonctionnement de la justice en Corse. Il a ensuite évoqué un certain nombre d'événements graves et récents qui n'ont pas eu, selon lui, les suites judiciaires qu'ils méritaient.

Après avoir estimé que l'intervention de **M. François Giacobbi** soulevait essentiellement des problèmes de maintien de «l'ordre public», **M. Georges Kiejman, ministre délégué**, a déclaré qu'il examinerait avec attention toute situation anormale touchant au fonctionnement de la justice en Corse.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Jeudi 22 novembre 1990 - Présidence de M. Jacques Genton, président. La délégation du Sénat a entendu **Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué, chargé des affaires européennes**, au cours d'une réunion commune avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, présidée par M. Jean Lecanuet, sur "la **préparation des conférences intergouvernementales en vue de l'Union politique et de l'Union économique et monétaire**".

Mme Elisabeth Guigou a tout d'abord précisé les attributions de son ministère qui portent sur l'ensemble des questions européennes, y compris les relations avec les pays de l'association européenne de libre échange et les pays de l'Europe centrale et orientale ; son ministère dispose des services du ministère des affaires étrangères, du secrétariat général pour la coopération économique internationale ainsi que de la mission interministérielle pour les pays d'Europe centrale et orientale.

En raison de l'évolution des questions communautaires, qui ne peuvent plus être considérées comme des affaires étrangères, les relations entre le Gouvernement et le Parlement doivent faire l'objet d'une adaptation et, outre l'information écrite, une information orale doit être fournie aux parlementaires pour l'examen des questions qui posent problème.

Mme Elisabeth Guigou a ensuite abordé le contenu des deux prochaines conférences intergouvernementales qui s'ouvriront à Rome à la mi-décembre.

La conférence sur l'Union économique et monétaire a fait l'objet d'une large préparation depuis le Conseil européen de Milan. Après avoir précisé que l'Union monétaire impliquait la fixité irrévocable des parités ou une monnaie unique, le ministre a déclaré que l'objectif de la conférence est d'aboutir à l'irrévocabilité des taux de change, et à une politique monétaire commune.

Le rapport du comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, qui était présidé par M. Jacques Delors, a décrit le contenu de l'étape finale, ainsi que les procédures pour la convergence des économies des Etats membres.

Le dernier Conseil européen de Rome des 27 et 28 octobre 1990 a défini les étapes qui permettront d'atteindre l'objectif final de l'Union monétaire. Depuis le 1er juillet 1990, la Communauté est entrée dans la première étape au cours de laquelle a été décidée la complète libéralisation des mouvements de capitaux dans la Communauté ; la deuxième étape, qui débutera au 1er janvier 1994, comportera la création de la banque centrale européenne, tandis que les monnaies nationales ne devront plus fluctuer que dans une marge étroite. Les négociations devront aboutir au cours de l'année 1991 de telle sorte que le nouveau traité puisse être ratifié d'ici la fin 1992.

Pour ce qui est de l'Union politique, le principe de la convocation d'une conférence intergouvernementale spéciale a été adopté lors du Conseil de Dublin du mois de juin 1990, à la suite d'une lettre du Chancelier fédéral d'Allemagne, Helmut Kohl, et du Président de la République française, François Mitterrand, adressée au Premier ministre irlandais.

L'objectif de l'Union politique s'appuie sur quatre éléments de base : le marché unique, l'Union économique et monétaire, une politique étrangère et de sécurité commune, la citoyenneté européenne.

Cet objectif ambitieux, qui s'inscrit dans une perspective fédérale, implique une rénovation de l'architecture institutionnelle de la Communauté.

Le Conseil européen devrait être l'organe de décision pour les grands choix de politique étrangère et de sécurité comme pour la définition de la politique économique. Au sein du Conseil de ministres de la Communauté, le vote à la majorité devrait être étendu et le Conseil "affaires générales" devrait voir élargir son rôle de synthèse. Le rôle d'initiative et de proposition de la Commission devrait être confirmé et étendu au domaine de la politique étrangère et de sécurité.

Pour ce qui est du renforcement de la démocratie, le Parlement européen devrait bénéficier d'un élargissement de la procédure de coopération, du droit d'enquête et du droit de contrôle budgétaire, tandis qu'une procédure de dialogue avec le Conseil devrait être mise en place pour l'exercice du droit d'amendement.

La démocratie doit, par ailleurs, s'appuyer en Europe sur un double contrôle : celui du Parlement européen sur la Commission, et celui des Parlements nationaux sur les Gouvernements nationaux. Les Parlements nationaux doivent être associés à la construction européenne et la France a proposé la réunion, deux ou trois fois par an, d'un Congrès qui réunirait des représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen.

Ce Congrès des Parlements de la Communauté ne serait pas une nouvelle chambre législative européenne et il n'empièterait pas sur les pouvoirs du Parlement européen. Il serait consulté très en amont du processus communautaire, lors de l'élaboration des grandes options de la politique européenne.

En matière de politique étrangère et de sécurité commune, **Mme Elisabeth Guigou** a souligné que de grandes incertitudes demeuraient après le dernier sommet de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.). L'Europe dispose d'une chance importante

d'établir maintenant une sécurité commune sur son continent mais, en tout état de cause, la réflexion à mener doit tenir compte du maintien de l'Alliance Atlantique.

Les propositions espagnoles touchant à la citoyenneté européenne ont pour objectif d'établir, dans la vie quotidienne, le sentiment d'appartenance des citoyens à l'Europe ; ces propositions portent sur le droit de vote des résidents communautaires, sur la création d'un médiateur européen, sur la liberté complète, non seulement de circulation, mais également d'établissement dans les pays de la Communauté.

M. Jean Lecanuet, président de la commission des affaires étrangères, a noté la clarté de l'exposé du ministre au regard des étapes et des perspectives de l'Union politique et de l'Union économique et monétaire. Il a relevé la prudence du Gouvernement sur l'architecture institutionnelle envisagée et s'est réjoui de la démarche résolue qu'il propose dans le cadre d'une vision de type fédéral qu'il ne peut qu'approuver. Il s'est, toutefois, interrogé sur les conditions d'association, dans une telle architecture fédérale, des pays d'Europe centrale et de l'Est, et il a manifesté sa conviction de la nécessité du maintien et de l'approfondissement de la cohésion entre les douze Etats membres avant d'envisager des relations de type institutionnel avec d'autres pays de l'Europe. Il a enfin souligné que la monnaie unique aurait l'avantage de rendre définitivement irrévocables les taux de change entre les monnaies des Etats membres.

Mme Elisabeth Guigou a fait valoir que l'Union monétaire se définissait par la fixité irrévocable des taux de change et que l'adoption d'une monnaie unique aurait essentiellement une signification politique et symbolique.

Elle a ajouté qu'il fallait poursuivre le renforcement de l'Europe des Douze, sans que celle-ci se coupe de l'association européenne de libre échange et des pays de l'Europe centrale et orientale. Mais, au-delà des actuels accords d'association qui sont passés avec ces pays dans un cadre bilatéral, une nouvelle forme d'association doit être

trouvée au sein d'institutions multilatérales ; la confédération européenne devrait être un lieu de dialogue politique pour ces pays.

M. Claude Estier a interrogé le ministre sur les conditions d'association des Parlements nationaux à la construction européenne. Evoquant la proposition du Gouvernement d'un Congrès associant des représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen, il a fait part de son scepticisme quant au fonctionnement concret d'une assemblée de 350 parlementaires et a douté qu'elle puisse éviter que les Parlements nationaux soient, en matière européenne, placés devant le fait accompli.

Mme Elisabeth Guigou a répondu que le Congrès ne devait pas être le seul moyen d'associer les Parlements nationaux au processus communautaire. Il est important que les parlementaires nationaux aient en outre des occasions de rencontrer les membres du Parlement européen ; les présidents des Parlements pourraient également organiser des rencontres complémentaires plus spécialisées, permettant un dialogue régulier et efficace. Elle a manifesté le souhait du Gouvernement français de voir ce type de réunion se renouveler et perdurer.

M. Jean Lecanuet, président de la commission des affaires étrangères, a alors évoqué la proposition de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes de créer une "Chambre de la subsidiarité", émanation du Congrès ou Diète, qui présenterait le double intérêt d'être restreinte dans sa composition et de pouvoir fournir des avis sur la répartition des compétences dans la Communauté, en application du principe de subsidiarité.

Mme Elisabeth Guigou a indiqué qu'elle avait pris connaissance avec intérêt des réflexions de la délégation du Sénat sur la base du rapport de M. Michel Poniowski sur le principe de subsidiarité. Elle a manifesté son souci de mettre fin aux interventions excessives de la Communauté dans des domaines qui relèvent des Etats membres, et elle a fait part de son désir de trouver une

solution politique aux difficultés de traduction pratique du principe de subsidiarité.

Elle a évoqué les deux solutions qui pourraient être retenues : soit l'établissement d'une liste des compétences communautaires, qui serait insérée dans le traité, soit le recours à la Cour de Justice des Communautés. Cette dernière solution se heurterait, en France, aux craintes tenant à un Gouvernement des juges. Aussi, son choix irait plutôt vers l'inscription, dans le préambule du traité, de l'obligation pour les institutions de respecter le principe de subsidiarité.

Pour ce qui est de la chambre de subsidiarité, le ministre a indiqué que le Gouvernement n'avait pas encore arrêté sa position. **Mme Elisabeth Guigou** a cependant remarqué que, si le Congrès avait existé depuis deux ans, les conditions dans lesquelles s'est établie la réflexion politique sur la répartition des compétences dans le domaine de l'Union économique et monétaire ou dans celui de la fiscalité auraient été différentes.

M. Jacques Oudin a ensuite interrogé le ministre sur l'évolution de la procédure budgétaire communautaire, sur l'application du principe de subsidiarité dans les compétences budgétaires et sur la nécessité de consulter par référendum les Français sur l'évolution de la Communauté.

Mme Elisabeth Guigou a insisté sur le fait que renforcer l'architecture institutionnelle actuelle de la Communauté n'était aucunement renforcer l'"eurocratie". De son point de vue, il faut avoir une architecture claire qui fonctionne efficacement et éviter de raisonner en termes d'avantages pris par une institution au détriment d'une autre ; il convient en outre de clarifier les responsabilités politiques de chaque institution et de renforcer le contrôle politique de l'administration. De ce point de vue, le ministre estime qu'il faut débarrasser le Parlement européen des discussions mineures et séparer

dans les normes européennes celles qui relèvent du législateur, et celles qui relèvent de l'administration.

Mme Elisabeth Guigou a ensuite fourni des précisions sur les conditions d'équilibre du budget communautaire à partir de la ressource assise sur le produit national brut, qui avait rencontré la préférence de la France, plutôt que celle assise sur la T.V.A. Elle a rappelé que cette quatrième ressource propre de la Communauté avait été ratifiée par les Parlements nationaux. Pour ce qui est de la clarification du contenu des lignes budgétaires européennes, la difficulté tient à l'impossibilité de fournir une liste des compétences communautaires dans le traité, mais le Gouvernement français est très attentif aux dépenses nouvelles qui sont proposées, notamment par le Parlement européen. Elle a enfin rappelé que le recours au référendum est, constitutionnellement, une prérogative revenant au Président de la République.

M. Daniel Millaud a demandé si l'instauration d'une monnaie unique en Europe signifierait la disparition du franc C.F.P., et si l'instauration d'une citoyenneté en Europe conduirait à la suppression des territoires d'outre-mer.

Mme Elisabeth Guigou a estimé que l'instauration de l'Union économique et monétaire en Europe ne devrait pas avoir plus d'incidence à cet égard que le système européen actuel. Pour ce qui est des problèmes de constitutionnalité évoqués par M. Daniel Millaud, du fait de la citoyenneté européenne, le ministre a indiqué qu'elle ferait procéder à des études juridiques complémentaires.

M. Jean-Pierre Bayle a demandé s'il ne serait pas souhaitable d'instituer, dans les assemblées parlementaires française, une commission des affaires européennes. Il a en outre rappelé que la Chambre de subsidiarité proposée par la délégation du Sénat devait être une émanation du Congrès ou Diète. Enfin, il a souhaité que, en matière consulaire ou humanitaire, des

initiatives soient prises afin de marquer l'identité de la Communauté vis-à-vis des pays tiers.

Mme Elisabeth Guigou a répondu qu'il revenait à l'Assemblée nationale et au Sénat de décider d'une amélioration éventuelle des conditions dans lesquelles les affaires européennes devraient être examinées au sein du Parlement français.

Après avoir souhaité que soit réexaminé le mode d'élection des membres français du Parlement européen, **M. Guy Cabanel** a manifesté son inquiétude sur les problèmes de sécurité en Europe, en liaison avec le devenir de l'Alliance Atlantique, et a demandé si une phase intermédiaire de monnaie commune reposant sur un développement de l'écu n'était pas souhaitable.

Mme Elisabeth Guigou a précisé que les questions de sécurité en Europe devaient être examinées en tenant compte de l'Alliance Atlantique ainsi que dans le cadre de la conférence pour la sécurité et la coopération en Europe. Pour ce qui est de l'écu, le Gouvernement français encouragera le développement d'un écu fort, mais sa plus grande utilisation ne permettra pas de faire l'économie du passage aux parités fixes entre monnaies nationales.

M. Jacques Genton, président, s'est alors enquis des conditions dans lesquelles la délégation du Sénat pour les Communautés européennes et la commission des affaires étrangères du Sénat pourraient être informées de l'évolution des négociations au sein des deux conférences intergouvernementales ; il a notamment souligné que le Parlement européen serait informé grâce aux conférences interinstitutionnelles qui lui permettront de rencontrer périodiquement la Commission et les Gouvernements.

Mme Elisabeth Guigou a répondu qu'elle était disposée, dès le début de l'année prochaine, à organiser concrètement cette information pour la délégation du Sénat pour les Communautés européennes et pour la commission des affaires étrangères.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
POUR LA SEMAINE
DU 26 NOVEMBRE AU 1er DECEMBRE 1990**

Affaires économiques

Mercredi 28 novembre 1990 à 10 heures 30

1. Désignation des candidats titulaires et suppléants pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant création de l'Agence de l'environnement et des économies d'énergie.

2. Nomination de rapporteurs pour les projets de loi suivants (sous réserve de leur adoption et de leur transmission par l'Assemblée nationale) :

- n° 1589 (A.N.) relatif à la partie législative des Livres II, IV et V (nouveaux) du code rural,
- n° 1590 (A.N.) relatif à la partie législative du code forestier ;
- n° 1621 (A.N.) modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt ;

Affaires étrangères

Mercredi 28 novembre 1990 à 15 heures

1. Suite de l'examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 1991 :

- . M. Albert Voilquin sur la section Air,
- M. l'Amiral Philippe de Gaulle sur la section Terre,

et vote sur l'ensemble des crédits militaires.

2. Nominations de rapporteurs sur les projets de loi, en cours d'examen à l'Assemblée nationale (et sous réserve de leur adoption et de leur transmission) :

- n° 1641 (AN, 9e) autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie sur le statut et les modalités de fonctionnement des centres culturels,
- n° 1660 (AN, 9e) autorisant la ratification de la quatrième convention A.C.P.-C.E.E. (et documents connexes), signée à Lomé le 15 décembre 1989 ; l'approbation de l'accord interne de 1990 relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté, fait à Bruxelles le 17 juillet 1990 ; l'approbation de l'accord interne relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de la quatrième convention A.C.P.-C.E.E.

3. Nomination d'un rapporteur sur un éventuel projet de loi, autorisant la ratification du traité sur les aspects

extérieurs de l'unité allemande, signé à Moscou le 12 septembre 1990.

4. Echange de vues et décision relatifs à l'envoi d'une mission d'information pendant l'intersession d'hiver 1991.

Lois

Mardi 27 novembre 1990 à 11 heures

1. Nominations de rapporteurs pour les textes suivants :

- proposition de loi organique n° 18 (1990-1991) présentée par M. Charles de Cuttoli, 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 ;
- proposition de loi n° 52 (1990-1991) présentée par M. Marcel Lucotte, relative à l'instauration d'une indemnité de retraite minimale pour les maires ayant effectué au moins deux mandats ;
- proposition de loi n° 59 (1990-1991) présentée par M. Marcel Rudloff, réglant les écoutes téléphoniques ;
- proposition de loi n° 63 (1990-1991) présentée par M. François Gerbaud, portant modification de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

2. Nomination d'un rapporteur pour les pétitions n°s 49038 à 63 328 du 12 juillet 1990 de M. Richard Fitoussi et 14 290 autres pétitionnaires, au nom de l'Association pour le développement de la participation

dans les entreprises, contre l'adoption du projet de loi modifiant l'ordonnance du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés et introduisant dans le code du travail les dispositions de cette ordonnance relatives à l'intéressement et à la participation.

3. Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi tendant à améliorer **la transparence et la régularité des procédures de marchés** et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence.

4. **Communication du Président sur le contrôle semestriel de l'application des lois** (au 15 septembre 1990).

5. **Examen du rapport pour avis de M. Michel Rufin sur les crédits du ministère de la justice** (protection judiciaire de la jeunesse) pour 1991.

Mercredi 28 novembre 1990 à 9 heures 30

1. **Nominations de rapporteurs** pour les projets de loi suivants (sous réserve de leur adoption par l'Assemblée nationale et de leur transmission) :

- projet de loi n° 1588 (AN) relatif aux atteintes à la sécurité de la navigation maritime et des plates-formes fixes situées sur le plateau continental ;
- projet de loi n° 1692 (AN) portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

2. Examen du rapport de M. Daniel Hoeffel sur la proposition de résolution n° 274 (1989-1990) présentée par M. Jacques Genton, tendant à modifier l'article 29 du Règlement du Sénat et tendant à insérer dans celui-ci, après l'article 83, une division relative aux questions orales européennes avec débat.

3. Examen du rapport de M. Paul Graziani sur la proposition de loi n° 182 (1989-1990) présentée par M. Charles Pasqua, portant modification du statut du personnel d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

4. Suite de l'examen des rapports pour avis sur les crédits du ministère de la justice pour 1991 :

. M. Germain Authié sur les Services généraux.

. M. Jacques Thyraud sur l'Administration pénitentiaire.

Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France et de proposer les éléments d'une politique d'intégration

Mardi 27 novembre 1990 à 9 heures 30

Examen du rapport.

**Mission commune d'information sur le déroulement
et la mise en oeuvre de la politique de
décentralisation**

Mercredi 28 novembre 1990 à 15 heures

**Communication du Président et du Rapporteur sur l'état
d'avancement des travaux de la mission.**