

S É N A T

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 22 novembre 1977. — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte*, président. — La commission a entendu le **rapport pour avis de M. Ruet** sur le **budget de la jeunesse et des sports pour 1978**.

Le dernier budget s'élevait à 2 379 millions de francs. Celui de 1978 atteindra 2 701 millions compte tenu de la majoration de 15 millions résultant d'un amendement du Gouvernement à l'Assemblée Nationale. L'accroissement serait de 13,5 p. 100, les dépenses de fonctionnement augmentant pour leur part de 17,3 p. 100. Mais ce budget ne représente que 0,68 p. 100 du budget de la nation.

La création de 1 082 postes d'enseignants d'éducation physique et sportive ne répondra pas pleinement aux exigences du VII^e Plan : recruter en cinq ans 5 000 enseignants. Elle ne per-

mettra pas de respecter l'horaire d'éducation physique : trois heures dans le premier cycle et deux heures dans le second cycle.

Malgré l'apport de 3 millions de francs, par voie d'amendement, les subventions aux associations et fédérations sportives sont encore trop faibles pour soutenir les associations, cellules de base du développement sportif. Il est absolument indispensable d'aider ces associations en prenant notamment en charge, totalement ou partiellement, les rémunérations des moniteurs et éducateurs sportifs.

En ce qui concerne les actions en faveur de la jeunesse, un effort est fait pour les loisirs éducatifs, les centres de vacances, la formation des cadres et l'aide aux associations.

La prise en charge de 24 nouveaux postes d'animateurs permanents par le fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (FONJEP), portant le nombre de postes à 990, est encore insuffisant.

Les crédits de l'office franco-québécois sont augmentés de 35 p. 100 alors que ceux de l'office franco-allemand le sont de 10 p. 100 seulement.

Le budget d'équipement, qui représente 17 p. 100 du budget total, est en diminution de 1 p. 100 pour les autorisations de programme et de 2,1 p. 100 pour les crédits de paiement.

Le rapporteur pour avis s'est félicité de la création des salles polyvalentes et a préconisé l'augmentation du nombre des « petites installations sportives ».

Il a noté avec satisfaction la publication du document intitulé « 58 directions de recherche pour une politique de la jeunesse et du sport » dont le secrétaire d'Etat doit dégager, dans peu de temps, un programme d'action.

Enfin, abordant le problème de la création de concours de pronostics sur les matches de football, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur l'opportunité de recourir à un tel artifice budgétaire. Il serait préférable d'augmenter le budget pour qu'il atteigne 1 p. 100 du budget général.

Toutefois, le rapporteur pour avis a proposé, au cas où des ressources extra-budgétaires seraient dégagées, d'augmenter le prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel urbain, actuellement de 3 p. 100.

En conclusion, M. Ruet a proposé de donner, malgré de nombreuses insuffisances, notamment en ce qui concerne les subventions aux associations sportives, un avis favorable au budget de la jeunesse et des sports.

Au cours d'une large discussion, le président a évoqué le problème de l'horaire des enseignants d'éducation physique et sportive, du sport à l'université, des salles polyvalentes et des gymnases.

M. Pierre Petit a regretté la faiblesse du budget au regard des besoins de la jeunesse.

M. Schmaus, après avoir déploré le caractère dérisoire de ce budget, a fait remarquer les conditions difficiles que rencontrent les enseignants dans leur mission et l'importance de leur rôle. Il a fait état des difficultés des collectivités locales en matière d'équipement. Enfin, il s'est déclaré hostile au concours de pronostics.

M. Habert a proposé soit de créer un concours de pronostics, soit de remplacer le loto par ce concours.

La commission a repoussé ces deux propositions d'amendement.

Elle a, par contre, confié à son rapporteur pour avis le soin de déposer au amendement tendant, d'une part, à créer à l'intérieur du fonds national d'aide au sport de haut niveau, une section d'aide aux clubs, qui pourra recevoir des ressources extra-budgétaires, d'autre part, à autoriser ce fonds à affecter aux associations sportives un pourcentage de 0,5 p. 100 sur les mises des enjeux des paris mutuels, la somme correspondante étant prélevée sur la part réservée aux parieurs gagnants. Le rapporteur pour avis et les autres commissaires ont bien précisé que cet amendement avait exclusivement pour but de développer le sport en soutenant les associations par la prise en charge partielle ou totale des moniteurs et des éducateurs sportifs.

Le rapport pour avis de M. Ruet a été adopté à la majorité des membres présents.

Mercredi 23 novembre 1977. — Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président. — La commission a entendu **M. Deniau, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères**, sur les crédits de la **direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGRCSST) pour 1978.**

M. Deniau a d'emblée reconnu que cette direction ne bénéficiait guère de la croissance des crédits accordés pour 1978 au ministère des affaires étrangères, qui sont pour l'essentiel consacrés à la restauration des moyens de notre action diplomatique.

La DGRCSST n'a donc pas été, cette année, considérée comme prioritaire : ses crédits augmentent de 9,53 p. 100, alors que ceux du ministère dans son ensemble progressent de 14,44 p. 100.

Le budget de la direction pour 1978 est cependant plus favorable que celui de 1977, dont la croissance n'était que de 7,6 p. 100.

Les capacités d'action de la DGRCSST en seront améliorées, mais les dépenses en capital seront sacrifiées cette année encore puisqu'elles diminuent de 15 p. 100 pour la deuxième année consécutive.

M. Deniau n'a pas caché que cette dégradation constante des investissements susciterait des difficultés dans les années à venir.

Plusieurs mesures positives ont été prises dans le cadre du budget pour 1978 : 5 millions de francs seront consacrés à l'amélioration des rémunérations des personnels recrutés localement et 13 millions aux boursiers étrangers en France ; les rémunérations des coopérants sont abondées, quant à elles, d'une somme globale de 13 millions.

La direction générale doit préciser ses objectifs en matière de diffusion du français, notre langue n'ayant pas seulement des qualités littéraires, mais étant également un bon instrument de communication dans la vie économique. Pour soutenir notre expansion commerciale, il faut développer nos échanges scientifiques. Il faut aussi renforcer les moyens de scolarisation des enfants français à l'étranger, car notre rayonnement dans le monde est indissociable de cette action.

C'est ainsi que le développement de l'émirat d'Abou-Dhabi a amené quelque 2 500 de nos compatriotes à s'y installer ; il importe que les enfants de ces Français expatriés bénéficient d'une scolarité normale.

La DGRCSST doit à la fois redéployer ses moyens sans pour autant les disperser.

La part du Maghreb dans l'ensemble des moyens de la direction (42 p. 100 en 1976, 39 p. 100 en 1978) doit encore diminuer ; les hommes et les crédits ainsi dégagés seront affectés au Proche-Orient, à l'Amérique latine et à l'Asie.

Pour conclure son exposé, M. Deniau a annoncé que l'effort consenti par le budget de l'Etat en faveur du ministère des affaires étrangères serait poursuivi ces années qui viennent, et que l'accent serait mis cette fois sur nos relations culturelles avec l'étranger.

Un large échange de vues s'est alors ouvert au sein de la commission.

A **M. Ruet**, **M. Deniau** a précisé que les bourses accordées à des étudiants étrangers originaires de pays producteurs de matières premières (Iran, Irak, Egypte, Indonésie, Nigeria, Venezuela...) étaient destinées à inciter ces étudiants à poursuivre des études de haut niveau (3^e cycle et au-delà) dans notre pays plutôt qu'aux Etats-Unis.

Il a reconnu que des affectations tardives étaient parfois signifiées aux coopérants par les pays d'accueil, comme le lui faisait remarquer **M. Hubert Martin**. Le Gouvernement français s'efforce d'inciter ces pays à une organisation plus rigoureuse.

A **M. de Bagneux**, il a rappelé que l'Amérique latine était, pour la direction générale, un secteur prioritaire ; les efforts seront concentrés sur le Brésil, le Mexique et le Venezuela.

Quant à la Polynésie, l'influence américaine s'y fait nettement sentir, grâce à l'université du Pacifique installée aux îles Fidji. La France vient cependant de signer cette semaine un accord culturel avec la Nouvelle-Zélande.

A **M. Chauvin**, le secrétaire d'Etat a indiqué que l'emploi, à titre bénévole, des Français présents à l'étranger pour des actions d'animation culturelle devait, en effet, être étudié par nos chefs de postes, mais que ces procédures étaient limitées en raison des réserves manifestées envers elles par certains pays d'accueil.

A **M. Caillavet**, il a confirmé qu'une partie de nos moyens étaient progressivement déplacés du Maghreb vers l'Amérique latine, mais il faut savoir que les pays du Maghreb participent pour près de 75 p. 100 au financement des coopérants qui leur sont envoyés.

Aux questions de **M. Habert**, rapporteur pour avis des crédits de la DGRCSST, **M. Deniau** a répondu en précisant que notre présence en Afrique du Nord, et particulièrement en Algérie, pouvait être réduite mais non supprimée, quelles que soient les tensions politiques qui nous opposent à ce pays.

Nos efforts en Asie se porte sur la Corée du Sud, car ce pays est très demandeur de nos techniques et de notre culture ; les investissements français y sont très importants.

M. Deniau a reconnu la faiblesse de notre implantation au Japon, en rappelant combien ce pays était tourné vers les Etats-Unis : pour y obtenir des résultats significatifs, nous devrions y consacrer des moyens considérables.

En réponse à **M. Habert**, le secrétaire d'Etat a reconnu que la situation de notre langue n'était pas bonne en Europe ; cependant la télévision française est désormais reçue par toute l'Italie, ce qui a de très heureuses conséquences quant au rayonnement de notre langue ; en revanche, la place de celle-ci en R. F. A. est problématique.

Le nombre des bourses accordées aux étudiants étrangers par la France est bien en baisse de 25 p. 100, mais leur montant unitaire a été réévalué ; de plus, les bourses accordées pour le premier cycle universitaire ont été réduites, car la direction estime préférable que ce cycle soit suivi par les étudiants dans leur pays d'origine.

M. Deniau a convenu avec **M. Habert** que les écoles françaises de l'étranger constituaient une condition fondamentale de notre présence et qu'elles étaient utiles pour notre influence à long terme dans les pays où elles sont implantées. Il sera cependant difficile de répondre au vœu de **M. Habert** en créant dès cette année de nouveaux postes de professeurs dans ces écoles.

Des instructions seront prises, comme le suggérait le rapporteur pour avis, afin que soient organisés rapidement des voyages en France pour les professeurs recrutés localement qui n'en ont pas bénéficié depuis longtemps.

M. Deniau a accédé à la demande du rapporteur pour avis en promettant que les crédits affectés à l'école française d'Haïti seraient abondés d'une somme de 100 000 F.

M. Habert est alors intervenu pour souligner les besoins pressants des écoles françaises à l'étranger en matière de création de postes. Il a également signalé que les crédits d'investissement consacrés à ces écoles sont très insuffisants.

Après le départ du secrétaire d'Etat, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Habert** sur les crédits de la DGRCSST.

Le rapporteur pour avis a brièvement rappelé les éléments qu'il jugeait positifs dans le projet de budget pour 1978 : en particulier les rémunérations des coopérants seront révisées pour suivre l'évolution du coût de la vie, comme celles des personnels recrutés localement par nos ambassades.

En revanche, le sort des écoles françaises à l'étranger, que ce soit en moyens de fonctionnement ou en crédits d'investissement, n'est guère favorable. Le rapporteur pour avis a donc indiqué qu'il ne pourrait proposer à la commission un avis favorable à l'adoption des crédits de la DGRCSST qu'à deux

conditions expresses : que de nouveaux postes soient créés pour les écoles françaises de l'étranger et que les crédits d'investissement qui leur sont consacrés soient également abondés.

M. Serusclat est intervenu pour souligner la complexité des problèmes posés par l'extension de l'enseignement du français en R. F. A.

Il a estimé qu'un éventuel désengagement français de l'Algérie ne pourrait qu'affaiblir notre crédit dans ce pays et donc nos possibilités de négocier sur les points qui nous opposent à lui.

Le président Eeckhoutte a rappelé que la R. F. A. ne songeait guère à développer l'enseignement de notre langue, car elle n'apparaît pas aux Allemands comme une langue facilement utilisable dans les échanges techniques et commerciaux.

Enfin, la commission a suivi les conclusions du rapporteur pour avis, visant à donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la DGRCSST pour 1978 si des moyens financiers supplémentaires n'étaient pas dégagés en faveur de la création de nouveaux postes et des investissements pour les écoles françaises de l'étranger.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Chauvin sur les crédits du ministère de l'éducation.**

Il a rappelé que le budget de ce ministère s'élèvera, en 1978, à près de 70 milliards de francs, soit une augmentation de 19,8 p. 100 par rapport à 1977 — 14,5 p. 100 seulement si l'on retranche les pensions civiles.

L'augmentation globale de 8 055,3 millions de francs correspond à un accroissement des dépenses ordinaires et à une baisse sensible des dépenses d'investissement.

Le rapporteur pour avis a ensuite analysé les caractéristiques du projet.

Trois points principaux ont été abordés :

- l'application de la réforme du système éducatif ;
- la réalisation des programmes d'action du VII^e Plan ;
- l'action en faveur des handicapés et des apprentis.

La mise en œuvre de la loi du 11 juillet 1975 s'est traduite par un certain nombre de mesures spécifiques : 170,8 millions de francs d'autorisations de programme sont prévus pour la construction et l'aménagement de classes maternelles, 180,7 millions pour la construction et l'équipement d'ateliers nécessaires à l'enseignement technologique, 5 millions de francs de mesures nouvelles pour l'achat de matériel.

La réalisation des objectifs du VII^e Plan, notamment les dotations au titre de l'« amélioration des chances par l'éducation et par l'emploi » pourra être conduite grâce à la création de 860 emplois. Toutefois, les objectifs concernant les équipements seront difficiles à atteindre au rythme actuel de la progression des crédits.

Le rapporteur pour avis a exprimé sa satisfaction en présentant la première traduction financière de la loi du 30 juin 1975 en faveur des handicapés : ouverture de 175 millions de francs de crédits pour couvrir les dépenses de personnels.

Il a poursuivi son analyse par l'examen successif des trois niveaux d'enseignement.

Pour l'enseignement préscolaire, il a estimé que la progression des taux de scolarisation était satisfaisante avec notamment près de 80 p. 100 pour les enfants âgés de trois ans. Les progrès réalisés dans la préscolarisation en milieu rural doivent être soutenus par l'accroissement des subventions pour les frais de transports et la création de nouvelles écoles. Sur ce dernier point cependant, des inquiétudes se font jour eu égard à la modicité des crédits d'équipement.

L'enseignement primaire a connu la première application de la réforme du système éducatif au cours préparatoire et les comités de parents ont été récemment mis en place. Le rapporteur a commenté avec satisfaction les résultats.

Il a exposé ensuite la situation de la formation professionnelle continue en faveur des maîtres du primaire et a déploré qu'il n'y ait rien pour la formation initiale.

Sur l'enseignement secondaire, après avoir rappelé les traits principaux de la réforme, il a indiqué quelles mesures avaient été prises pour sa mise en œuvre en 6^e : réduction des effectifs des classes, actions de soutien et d'approfondissement, initiation manuelle et technologique, gratuité des manuels scolaires, recherche et documentation pédagogiques.

Enfin, sur le problème des bourses, le rapporteur pour avis a regretté la pratique du saupoudrage qui vide de son contenu l'aide aux familles nécessiteuses et il a souhaité qu'une réforme intervienne prochainement.

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

M. Sérusclat, qui a estimé que le budget pour 1978 était insuffisant sur de nombreux points, notamment dans le domaine des équipements et de la formation initiale des maîtres, cette insuffi-

sance traduisant la volonté délibérée du Gouvernement de maintenir une politique d'éducation malthusienne qui conduit à l'abaissement du niveau de qualification ;

Et M. Eeckhoutte, président, qui s'est vivement ému de la baisse de la démographie, qui résoud à court terme les problèmes d'accueil et d'encadrement mais entraîne dangereusement le pays sur la pente du déclin.

Il a déploré les conséquences d'une politique de recrutement des auxiliaires, puis de titularisation, sur l'accès des jeunes par voie de concours (Capes et agrégation) aux postes d'enseignement.

Il a enfin dénoncé la faiblesse des crédits d'équipement ainsi que ceux qui sont consacrés aux sections de l'enseignement spécialisé et de l'enfance handicapée.

Sous réserve de ces observations, la commission a adopté les conclusions du rapporteur pour avis tendant à donner un avis favorable à l'adoption du budget du ministère de l'éducation.

La commission a également procédé à l'audition de **M. Pierre Méhaignerie, ministre de l'agriculture**, sur les crédits concernant l'enseignement agricole.

Le ministre de l'agriculture a, tout d'abord, présenté les principaux traits du budget de son département puis il a analysé les mesures concernant l'institut national de la recherche agromique (INRA) et l'enseignement agricole.

La dotation de l'INRA progresse de 14 p. 100 plus 3 p. 100 pour ce qui concerne le recrutement des chercheurs.

L'enseignement public agricole voit ses crédits croître de 13 p. 100. La part consacrée à l'équipement diminue, mais l'enveloppe destinée à l'enseignement vétérinaire augmente, notamment pour achever de financer l'école de Nantes. A cela s'ajoute la création de 15 emplois pour l'école de Maisons-Alfort.

L'enseignement privé agricole, avec ses 73 000 élèves, ses 889 établissements représentant 4 500 classes, ne reçoit pas, malgré l'augmentation de 16 p. 100 de ses crédits, la part qui lui revient. La proposition de loi déposée à l'initiative de M. Sauvage au Sénat et Guermeur à l'Assemblée nationale et qui sera discutée incessamment, sera l'occasion d'y porter remède.

Le président Eeckhoutte a demandé quelles mesures le ministre comptait prendre pour élargir l'accueil dans les écoles vétérinaires, organiser convenablement la prophylaxie et développer la recherche dans le domaine des industries agro-alimentaires.

M. Tinant, rapporteur pour avis a notamment demandé :

— quels problèmes rencontraient les jeunes à l'issue de leur scolarité au niveau de l'emploi ;

— quelle était la situation de l'association nationale pour le développement de l'agriculture (ANDA) et quelles difficultés avait-elle rencontrées ;

— quelles étaient les conceptions du ministère sur l'enseignement agricole et ses rapports avec l'enseignement général, notamment depuis la réforme Haby ;

— où en étaient les réajustements dans le traitement des maîtres du privé ;

Répondant aux intervenants, le ministre a notamment indiqué :

— les recherches programmées par l'INRA sont variées en raison même de la très grande diversité des productions françaises. S'agissant des protéines, la réduction du déficit exigera le développement de la culture du colza puisqu'on ne peut obtenir de bons résultats avec le soja ;

— l'école de Nantes ouvrira en 1979 mais n'accueillera pas toutes les promotions la première année ;

— l'emploi des jeunes gens est actuellement assuré à 73 p. 100 alors que près de la moitié des jeunes filles formées par l'enseignement agricole ont des difficultés de placement ;

— l'ANDA connaîtra une progression de 8 p. 100 en francs courants de ses ressources au cours des cinq prochaines années et son développement sera mieux contrôlé ;

— l'entrée en vigueur de la réforme Haby permet de donner à l'enseignement agricole son véritable visage d'enseignement technologique et de le situer à sa vraie place qui est le 2^e cycle.

La commission a alors procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Sauvage sur les crédits du secrétariat d'Etat aux universités.**

Le rapporteur pour avis a indiqué que le taux d'accroissement global du budget se situe, d'une année sur l'autre, à 9,2 p. 100, alors que les dépenses de l'Etat augmentent de 18,9 p. 100. Le budget s'élève à 11 420 577 872 F contre 10 489 232 999 F pour 1977. La part des crédits de personnel représente 77,5 p. 100 des dépenses ordinaires. Pour les crédits d'équipement, si les autorisations de programme sont sensiblement les mêmes, 1 414,3 millions de francs, les crédits de paiement diminuent de 6,5 p. 100.

Les mesures nouvelles s'élèvent à 584 669 954 F auxquels s'ajoutent 14 429 103 F inscrits au budget de l'éducation.

M. Sauvage a fait observer que le budget comportait plusieurs mesures en faveur des personnels. Ainsi le programme de stabilisation des personnels administratifs techniques, ouvriers et de service (ATOS) se poursuit en 1978 par la création de 1 308 emplois.

D'autre part, 250 transformations d'emplois de maître-assistant en emploi de maître de conférences et 450 emplois d'assistant en maître-assistant sont prévues. Il faut ajouter 300 transformations pour les personnels non enseignant.

L'action sociale en faveur des étudiants se traduit par une augmentation du taux moyen des bourses de 315 F à 334 F, et 2 millions de francs sont prévus pour le transport des étudiants handicapés.

Quant à la recherche, les efforts sont poursuivis, d'une part, dans l'enseignement supérieur avec 380 millions de francs d'autorisations de programme et 367,5 millions de francs de crédits de paiement, pour les crédits d'investissement, et d'autre part, en faveur du CNRS, avec un accroissement de 14,09 p. 100 de la subvention de fonctionnement.

Le rapporteur pour avis a ensuite analysé la situation des bibliothèques universitaires. Il a notamment déploré la stagnation des dotations et souhaité une révision des critères de répartition des subventions.

Evoquant l'ouverture de l'université sur le monde économique, il a rappelé les mesures prises dans ce domaine, notamment la création de nouvelles filières et le développement de l'enseignement alterné.

Enfin, il a indiqué que la politique de l'accueil des étudiants étrangers doit être examinée avec attention.

Le président Eeckhoutte a notamment demandé si des mesures étaient prises pour le relèvement des heures complémentaires et l'acquisition de chambres dans les HLM pour les étudiants.

M. Sauvage, en réponse, lui a indiqué que les heures complémentaires étaient majorées de 20 p. 100.

Après ces interventions, la commission, suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, a donné, à la majorité, un avis favorable à l'adoption des crédits du secrétariat d'Etat aux universités.

Vendredi 25 novembre 1977. — *Présidence de M. Jacques Habert, secrétaire.* — La commission a examiné le **rapport pour avis de M. Vérillon sur les crédits du ministère de la coopération pour 1978.**

Le rapporteur pour avis a souligné que l'augmentation des crédits alloués au ministère de la coopération était plus importante cette année qu'en 1977 ; elle est en effet de 12,5 p. 100 — abstraction faite des transferts de crédits destinés à la coopération avec Djibouti — alors qu'elle n'était que de 5,5 p. 100 l'année dernière.

Cependant cette croissance ne profite pas aux actions de coopération culturelle, dont les moyens sont en baisse. Le rapporteur pour avis a rappelé à ce propos les déclarations faites par M. Galley lors de son audition par la commission : la diminution des moyens accordés aux actions culturelles n'entraînera pas de réduction d'activités, car le ministère a procédé à un examen soigneux de l'efficacité des divers centres culturels ; ceux dont le fonctionnement a été jugé satisfaisant ont été maintenus et les autres allégés.

M. Vérillon a estimé que ces revisions seraient peut-être fructueuses mais qu'elles ne pouvaient légitimer les réductions de crédits qui affectent nos actions culturelles, et il a indiqué qu'il demanderait au ministre, lors du débat en séance publique, des engagements précis propres à ménager l'avenir de notre coopération en ce domaine.

Un examen plus détaillé des crédits montre que les dépenses ordinaire croissent de 14,5 p. 100 pour les moyens des services et de 15,58 p. 100 pour les interventions publiques ; ces derniers crédits seront consacrés à l'amélioration de la rémunération des personnels d'assistance technique, et à l'accroissement de notre coopération technique militaire. En revanche, les actions de coopération culturelle régressent de 6 p. 100.

La croissance des dépenses en capital est limitée à 2,85 p. 100 pour les crédits de paiement (3,7 p. 100 pour les autorisations de programme) ; le maintien des subventions d'équipement aux organismes de recherche scientifique et technique est cependant assuré.

Examinant rapidement les actions menées par le ministère en 1977, le rapporteur pour avis a précisé que la coopération en matière de radiodiffusion et de télévision se poursuivait, avec la fourniture de programmes et d'émissions d'information aux chaînes africaines.

Cinq nouveaux centres culturels ont été créés cette année au Cap-Vert, à Djibouti, en Guinée-Bissau, à Sao-Touré et aux Seychelles. Les actions en matière d'enseignement ont mis l'accent sur les enseignements techniques et supérieurs.

Le rapporteur pour avis s'est ensuite interrogé sur les difficultés soulevées dans certaines régions du monde par le partage de notre action entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la coopération. Il a enfin souligné le malaise ressenti par nos partenaires africains du fait des liens qui unissent la France à l'Afrique du Sud.

Puis la commission a adopté les conclusions du rapporteur pour avis, favorables à l'adoption des crédits du ministère de la coopération pour 1978, sous réserve que le ministre s'engage à redresser notre effort en faveur de la coopération culturelle.

AFFAIRES ETRANGERES. DEFENSE ET FORCES ARMEES

Mercredi 23 novembre 1977. — *Présidence de M. Antoine Andrieux, vice-président.* — Au début de la réunion, M. Pontillon a tenu à marquer sa désapprobation devant le refus du Gouvernement de s'associer aux félicitations que les Neuf souhaitaient adresser au président Sadate pour le courage manifesté lors de son voyage à Jérusalem ; un échange de vues a eu lieu sur cette question auquel ont participé MM. Palmero, Longequeue et le président.

La commission a ensuite entendu le **rapport pour avis** de **M. Chaumont** sur la section « **forces terrestres** » du **budget de la défense pour 1978**. De façon générale, l'augmentation des crédits de cette section est supérieure, en pourcentage, à celle de l'ensemble du budget de la défense ; le titre V, en accroissement de 39 p. 100 pour les autorisations de programme, traduit un effort important ; les dispositions de la programmation sont respectées, sauf quelques décalages s'ajoutant aux retards pris en 1977.

Pour ce qui est du titre III, M. Chaumont a souligné que son pourcentage d'augmentation était plus faible que dans le budget de 1977, ce qui traduit un renversement de tendance, favorable au titre V. Il a rappelé la diminution du nombre des postes d'appelés du contingent (une réduction de 5 439 postes se traduit par une économie de 50 millions de francs) dans le cadre de la réorganisation de l'armée de terre ; il a souligné les efforts importants qui seront faits en matière de chauffage, d'activité des unités et d'entretien programmé des matériels. Il a analysé rapidement la restructuration de l'armée de terre.

Le titre V, lui, fera un véritable bond en avant pour ce qui est de ses autorisations de programme ; les crédits de paiement, en croissance moins forte, traduisent néanmoins une

amélioration de trésorerie, permettant notamment le rattrapage des retards de 1976-1977. Le rapporteur pour avis a ensuite rapidement analysé les principaux programmes, qui, dans l'ensemble, se présentent de façon satisfaisante.

Concluant donc sur le fait que le budget 1978 marque un renversement heureux de tendance en faveur du titre V et traduit la possibilité d'un important effort pour l'équipement et le redressement du pouvoir d'achat de l'armée de terre, il a estimé que ce budget était satisfaisant, compte tenu de la situation économique générale.

Il a ensuite appelé l'attention de la commission sur le problème qu'allait créer la déflation croissante du nombre des appelés au service militaire. Il a estimé qu'un débat au fond sur le service et l'égalité des jeunes devant l'obligation de servir devrait s'instituer devant l'opinion et devant le Parlement.

D'autre part, il a fait ressortir que, si la dissuasion se fonde en majeure partie sur la possession d'armements nucléaires, elle est aussi la traduction de la volonté du pays et qu'elle doit comporter par là même l'amélioration de la vie et de l'entraînement des armées.

Après un échange de vues auquel ont participé le président et MM. d'Aillières, Périquier et Pontillon, la commission a approuvé les déclarations du rapporteur pour avis sur ces deux derniers points et a adopté ses conclusions favorables à l'approbation des crédits de la section « Forces terrestres ».

M. Voilquin a alors présenté son **rapport pour avis sur la section « Air »**. Les crédits prévus marquent, dans le cadre de la deuxième année de programmation, un effort qui était nécessaire et un redressement en ce qui concerne les études, les fabrications et l'activité aérienne.

Le titre III reste évidemment caractérisé par des rémunérations et charges sociales très importantes, mais également par une baisse sensible des départs volontaires, qui va conduire à un ralentissement de l'avancement et ne pourra être corrigé que par des mesures incitatives aux départs, tant pour les officiers que pour les sous-officiers.

L'activité aérienne, qui était tombée au niveau de 412 000 heures par an, va pouvoir remonter à 432 000 heures en 1978, mais devra être améliorée, pour se fixer au minimum nécessaire de 470 000 heures.

Pour le titre V, M. Voilquin a indiqué qu'il traduisait quatre options essentielles : l'accroissement du niveau des études, la sauvegarde des commandes majeures, la priorité donnée au

Mirage 2000 équipé du moteur M. 53/05, et le maintien de l'activité aérienne. Pour ce qui est de la réalisation du parc de 450 avions de combat, il a rappelé que les retards pris antérieurement se traduisaient par un manque de 35 unités par rapport à la programmation, manque qui devra être rattrapé.

Après avoir décrit les principaux programmes et souligné que des économies pèsent encore sur la réalisation de l'environnement de l'armée de l'air, il a conclu à un avis favorable.

Après un bref échange de vues entre le président, M. d'Aillières et le rapporteur pour avis, les conclusions favorables ont été adoptées.

M. Max Lejeune a enfin présenté son rapport pour avis sur la section « marine ». Rappelant les principales missions de la marine, il a souligné la priorité accordée à la mise en œuvre de la Force océanique stratégique (FOST), qui bénéficie de 45 p. 100 des crédits de paiement affectés aux constructions neuves. Il s'est rallié à la position prise antérieurement par la commission, sur le rapport de M. Genton, quant à la construction du sixième sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE), premier d'une nouvelle série ; mais il a ajouté que l'autorité politique pourrait s'efforcer de provoquer l'accélération de sa mise au point et de sa fabrication.

Il a évoqué l'accroissement des tâches de service public qui incombent à la marine, en matière d'assistance et de sauvetage, en raison de la pollution et enfin par suite de l'extension à 200 milles nautiques de la zone économique maritime. Il a rappelé l'effort fait par les deux escadres, de l'Atlantique et de la Méditerranée, pour envoyer en océan Indien les unités qui constituent la force Saphir-II, et il a enfin évoqué la nécessité d'augmenter les équipements portuaires de la rade de Mayotte.

Regrettant le trop grand étalement des programmes, il a reconnu volontiers que les autorisations de programme de 1978 traduisaient un effort important, mais qu'il fallait de toute façon maintenir à tout prix le programme de fabrication des corvettes ; comparée à la marine britannique, la marine française, a-t-il indiqué, doit maintenir et intensifier son effort et rattraper notamment le vieillissement de ses unités.

Constatant que la section « marine », si elle présente des ombres, offre aussi des lumières encourageantes, il a conclu à un avis favorable à ses crédits.

Présidence de M. Ménard, vice-président. — Après un rapide échange de vues auquel ont participé le président, MM. d'Aillières, Longequeue, Repiquet et le rapporteur pour avis, les conclusions de ce dernier ont été adoptées.

Jeudi 24 novembre 1977. — *Présidence de M. André Colin, président.* — La commission a entendu le **rapport pour avis sur le budget de la coopération** que lui a présenté **M. Louis Martin.**

Tout en marquant que ce budget connaît une progression supérieure à celle de l'an dernier, le rapporteur pour avis a regretté qu'il soit encore légèrement en deçà du pourcentage d'augmentation du budget général.

Il a ensuite examiné les différentes actions menées par le ministère de la coopération en ce qui concerne la formation, les actions sociales, l'enseignement ainsi que l'aide au développement économique, la recherche scientifique et la coopération technique militaire; cette dernière rubrique est en augmentation, ce qui marque l'inquiétude de nos partenaires africains devant les menaces dont ils sont l'objet.

Le rapporteur pour avis a enfin souligné la nécessité de veiller à la bonne utilisation des crédits octroyés.

Après un échange de vues auquel ont pris part notamment MM. d'Ornano, Boucheny et Longequeue, la commission a adopté les conclusions favorables du rapport pour avis de M. Louis Martin.

M. Claude Mont a ensuite présenté son **rapport pour avis sur le budget des affaires étrangères.** Celui-ci a indiqué que, pour la première fois depuis plusieurs années, le budget des affaires étrangères connaît un pourcentage d'augmentation légèrement supérieur à celui du budget général, ce qui a permis de renforcer d'une manière appréciable les crédits des services généraux, notamment par la création de 215 emplois supplémentaires. La création d'un fonds de concours du logement permettra l'acquisition de logements à l'étranger. Notre contribution au programme des Nations-Unies pour le développement sera augmenté de 40 p. 100. Enfin, les crédits d'assistance et de solidarité, en augmentation, permettront en particulier d'accroître l'aide accordée aux Français de l'étranger âgés et démunis de ressources.

Le rapporteur pour avis a passé en revue les réformes de structure en cours dans les services du ministère des affaires étrangères et a souhaité que le plan de cinq ans dont le principe a été retenu par le conseil des ministres soit rapidement mis en application.

M. Claude Mont a ensuite donné à la commission les grandes lignes de son rapport pour avis sur les données actuelles de la situation internationale, notamment en ce qui concerne les

problèmes de la Communauté européenne, du désarmement, de la Conférence de Belgrade, du dialogue Nord-Sud et de la situation en Afrique.

La commission a adopté les conclusions favorables de l'avis de son rapporteur.

Enfin, la commission a entendu le **rapport pour avis de M. Francis Palmero sur le budget des affaires étrangères-relations culturelles.**

Le rapporteur pour avis a regretté la modicité des crédits affectés aux actions culturelles et techniques de la France, qui ne peut que se traduire par un recul de notre influence dans le monde. Il a rappelé que la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale avait donné un avis défavorable à ce budget.

Sans demander à la commission une attitude similaire, M. Palmero soulignera dans son rapport pour avis les graves insuffisances qu'il a relevées.

La commission a approuvé l'avis de son rapporteur.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 23 novembre 1977. — *Présidence de M. Jacques Henriet, vice-président, puis de M. André Rabineau, secrétaire.*
— La commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. André Méric sur le budget du travail.**

Le rapporteur pour avis a souligné que l'année 1977 restera marquée par la crise de l'emploi. Le nombre des demandes non satisfaites a atteint, à la fin septembre 1977, 1 175 000, soit une augmentation de 23 p. 100 par rapport à septembre 1976. Le chômage en France est non seulement plus important mais aussi plus durable que dans les mois passés.

Encore, ce problème du plein emploi, essentiel puisqu'il concrétise le droit au travail des hommes et des femmes de notre pays, ne doit-il pas faire oublier celui, non moins important aujourd'hui, compte tenu de l'évolution des aspirations des jeunes générations, des conditions de l'emploi dans toutes ses dimensions.

Des mesures diverses ont, certes, été prises pour tenter de lever les freins qui peuvent s'opposer à l'embauche, dégager certains postes, développer la formation de ceux qui en sont dépourvus, améliorer l'insertion de certaines catégories défavorisées, revaloriser certaines tâches, etc.

Aucune ne bouleverse fondamentalement la situation du travail et certaines ne sont pas dénuées d'ambiguïté, voire de menaces pour diverses catégories de travailleurs particulièrement vulnérables, comme les jeunes, les femmes et les immigrés. La plupart sont encore trop récentes pour qu'il puisse être jugé de leur efficacité immédiate ou à terme.

Le projet de budget du ministère du travail s'élève, pour 1978, à près de 7 milliards de francs. A structure identique, il marque une progression de près de 44 p. 100 par rapport au budget initial de 1977, mais cette augmentation, loin de devoir être saluée, puisqu'elle résulte essentiellement de l'accroissement des dépenses d'intervention (+ 92,4 p. 100 pour le fonds national de l'emploi, + 55,3 p. 100 pour le fonds national du chômage) traduit surtout l'accroissement du chômage. Encore le rapporteur pour avis a-t-il noté qu'elle ne permettra guère d'améliorer la situation financière et matérielle des chômeurs.

Le projet de budget est présenté comme comportant quatre orientations essentielles :

1° Le renforcement des actions publiques pour l'emploi qui passe par l'amélioration de la connaissance de l'emploi, l'accroissement des moyens de l'Agence nationale pour l'emploi (+ 18,3 %), l'augmentation des dotations du Fonds national de l'emploi (+ 92,4 %) qui finance les contrats emploi-formation, enfin par l'ajustement des crédits du Fonds national du chômage (+ 55,3 %) en vue de l'indemnisation des chômeurs ;

2° L'étoffement des moyens de la formation professionnelle, dont la responsabilité incombe désormais au secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail et qui se traduit par l'élévation de la subvention de fonctionnement allouée à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) (+ 15,01 %) ;

3° L'amélioration des conditions de travail et la revalorisation du travail manuel, qui se concrétise notamment par le renforcement des services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre, et l'accroissement de la dotation du Fonds d'amélioration des conditions de travail ;

4° Enfin, la poursuite d'un effort en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées par le biais, surtout, de l'aide au fonctionnement des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP).

Les orientations exprimées n'y trouvent cependant qu'une traduction limitée, non seulement parce que les crédits qui leur sont consacrés ne sont pas tous inscrits au seul ministère du travail mais encore parce que les mesures financières qui y figurent paraissent minces pour répondre aux problèmes qui se posent réellement.

Parmi ces problèmes, le rapporteur pour avis a particulièrement examiné celui du chômage : si une certaine amélioration semble se manifester en octobre, puisque le nombre des demandes d'emploi non satisfaites a légèrement diminué, elle peut n'être que précaire et due essentiellement à la nouvelle comptabilisation des chômeurs et aux effets temporaires de la loi du 5 juillet 1977.

Il importe, en tout état de cause, que soit améliorée l'efficacité de l'Agence nationale pour l'emploi qui devrait se concentrer sur sa vocation première : le placement.

Concernant l'emploi des jeunes, le rapporteur pour avis a rappelé les mesures récentes prises par le Gouvernement. S'il est encore trop tôt pour en juger l'efficacité, à ses yeux, la vraie solution consiste en un effort de création d'emplois et en l'amélioration de la formation afin que celle-ci soit adaptée aux besoins. A cet égard, le récent rapport du Conseil économique et social apporte des propositions fort intéressantes.

S'agissant des femmes, les statistiques témoignent que leur taux d'activité progresse de manière irréversible, malgré la récession ; mais leur intégration dans la vie professionnelle continue de se dérouler dans de mauvaises conditions et le chômage féminin s'aggrave.

Le rapporteur pour avis a également rappelé les dernières décisions gouvernementales en matière d'immigration et manifesté sa crainte qu'elles ne soient par trop contraignantes.

Il a, en outre, dressé le bilan des accidents de travail pour 1976 et proposé que la commission fasse siennes, sur ce point, les propositions de la Fédération nationale des mutilés du travail.

Il a également exposé ce qu'ont été les conflits du travail l'année passée et fait état de la situation actuelle de l'inspection du travail.

Pour finir, M. Méric a exprimé son pessimisme quant à l'évolution prévisible de la démographie française.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Chérioux a insisté sur les problèmes que pose l'emploi des jeunes et sur la difficulté, pour le Gouvernement, d'envisager d'autres mesures que celles qu'il a proposées.

M. Gamboa a souligné les nombreux « déclassements » que devaient supporter certains salariés dont le niveau de compétence ne trouvait pas à s'employer.

M. Schwint a confirmé l'intérêt de modifier les tâches de l'Agence nationale pour l'emploi afin qu'elle puisse effectivement réaliser sa vocation première, le placement.

Il a été enfin rappelé la nécessité de favoriser le plus possible l'adéquation entre la formation et l'emploi et d'adapter le contenu de l'instruction aux besoins réels.

S'agissant du travail féminin, M. Chérioux a souligné l'intérêt du développement du travail à temps partiel.

Quant à l'absentéisme, qui, selon plusieurs commissaires, ne s'expliquerait pas seulement par de mauvaises conditions de travail, M. Mézard a tenu à signaler la responsabilité de certains médecins — bien connus d'ailleurs de leurs confrères — pour la facilité avec laquelle ils accordent des certificats.

Il a souligné également l'importance de la mission des comités d'hygiène et de sécurité et la nécessité d'une concertation de ces comités avec les directions d'entreprises.

En ce qui concerne les conflits du travail, et après que M. Gamboa eut précisé que se multipliaient les conflits liés à des revendications tenant aux conditions de travail, M. Louvot a exposé le découragement de certains chefs d'entreprise devant le comportement de leur personnel. Il en résulte un freinage de l'embauche, un repli de certains dirigeants sur eux-mêmes et l'instauration d'un climat de tension.

Le président Schwint a rappelé que les chefs de petites et moyennes entreprises pouvaient être effectivement « gênés » par certaines lois sociales nouvelles qu'ils jugeaient trop contraignantes mais qu'il n'appartenait pas à la commission des affaires sociales, même soucieuse des intérêts des entreprises familiales, de freiner une législation protectrice du droit des travailleurs.

Enfin, abordant le problème de la dénatalité, sur proposition de M. Henriet, la commission, à l'unanimité, le groupe communiste s'abstenant, a approuvé le principe d'un « salaire parental d'éducation » destiné à compléter le droit, récemment adopté par le Parlement, au congé parental. Le parent bénéficiaire d'un congé parental, libérant un emploi pendant deux années, permettrait de faire l'économie d'une indemnité de chômage. Le montant de cette indemnité pourrait donc, sans frais pour la collectivité ni pour les entreprises, être versé au parent bénéficiaire du congé.

C'est sous réserve de ces diverses observations que, sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable au projet de budget du travail.

La commission a ensuite entendu le rapport pour avis de M. Gravier sur le projet de budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) pour 1978.

Après avoir rappelé que ce budget, malgré une progression annuelle rapide (+ 19, 73 p. 100) ne représenterait qu'une faible part de l'ensemble des dépenses de protection sociale, le rapporteur pour avis a souligné l'attachement des agriculteurs à un régime géré par des représentants élus, et qui offre par ailleurs l'avantage d'être intégralement soumis au contrôle du Parlement.

M. Gravier a alors évoqué les principales caractéristiques de l'évolution des prestations : accroissement sensible des dépenses de prestations familiales du fait, essentiellement, de l'institution du complément familial, persistance d'un fort taux d'augmentation des dépenses de santé, la consommation médicale des exploitants demeurant cependant nettement inférieure à celle des autres catégories de la population. Les prestations en faveur des personnes âgées, sous l'effet notamment d'un fort relèvement du minimum vieillesse, continuent d'absorber la majeure partie des ressources du BAPSA. Il convient de noter qu'outre ces prestations, le BAPSA finance la majeure partie des dépenses d'inspection des lois sociales en agriculture.

En ce qui concerne le financement du budget annexe, il faut souligner que, malgré la détérioration du revenu agricole, le montant total des cotisations techniques payées par les agriculteurs augmente autant que le BAPSA dans son ensemble. La part du « financement professionnel indirect » — « taxes affectées » payées par les agriculteurs — diminue légèrement tandis que le financement extérieur représente, pour 1978, plus de 80 p. 100 des recettes. Mais il n'est pas inutile de rappeler que cette dernière catégorie de ressources inclut des recettes fort diverses — compensation, versement du Fonds national de solidarité — au sein desquelles, seules les deux subventions de l'Etat peuvent véritablement s'analyser comme un transfert du budget de l'agriculture vers le BAPSA.

Le rapporteur pour avis, en conclusion, a souligné la nécessité de procéder en priorité à trois réformes visant à accroître la protection sociale des exploitants :

— revalorisation des pensions d'invalidité, dont le montant actuel est dérisoire ;

— amélioration des pensions de vieillesse servies aux exploitants, dont le niveau est nettement inférieur à celui des prestations vieillesse de la quasi-totalité des autres régimes ;

— développement des prestations de service (travailleuses familiales et aides ménagères aux personnes âgées), qui ne doivent plus être exclusivement financées par les cotisations « complémentaires » versées par les exploitants.

Au cours du débat qui a suivi cet exposé, M. Henriet a sollicité quelques indications sur le bilan des prêts aux jeunes ménages. Il a évoqué les problèmes des veuves d'exploitants et souhaité que tous les régimes de protection sociale soient soumis au vote du Parlement.

M. Louvot a marqué son accord avec les critiques et les propositions du rapporteur pour avis et indiqué que le BAPSA pour 1978 répondait, sur de nombreux points, aux vœux de la profession.

M. Robert, après avoir évoqué les problèmes du financement de l'inspection des lois sociales en agriculture, a souligné qu'une aide extérieure devait être apportée au régime agricole pour le développement des prestations de service.

M. Gamboa a demandé quelques précisions sur les recettes du BAPSA et souligné l'insuffisance, en général, des crédits affectés à la protection sociale.

La commission a donné un avis favorable au projet de BAPSA et adopté le rapport pour avis que lui présentait M. Jean Gravier.

Vendredi 25 novembre 1977. — *Présidence de M. Robert Schwint, président.* — La commission s'est, à l'occasion d'une *suspension de la séance publique*, réunie, dans le courant de la nuit, pour examiner la situation, en fonction des débats qui venaient de se dérouler et avant que le Sénat soit appelé à se prononcer sur son *amendement n° 113* au projet de loi de finances pour 1978, tendant à porter de 170 à 175 l'indice de référence servant au calcul des **pensions militaires d'invalidité** (art. L. 8 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre relatif au « rapport constant »).

Après un premier échange de vues, la commission a décidé d'**entendre M. Beucler, secrétaire d'Etat aux anciens combattants**, afin de lui confirmer l'importance essentielle que la commission attachait à l'accomplissement, dès le commencement de l'exercice budgétaire 1978, d'un geste, au moins symbolique qui témoignerait de la volonté du Gouvernement d'amorcer, sur le plan pratique, le déblocage de la situation.

M. Beucler a confirmé que la commission tripartite, qui se réunira dans les tout prochains jours, serait chargée de faire la balance entre les avantages des fonctionnaires et ceux des

pensionnés et de rechercher, pour l'avenir, un indice indiscutable et automatique. Mais il a précisé qu'il ne pouvait prendre, dès maintenant, d'engagements au niveau financier.

Après les nouvelles interventions, outre celle du président Schwint, de MM. Henriet, Talon, Grand, Berrier, Touzet, Mézard, Gargar et Lemarié, la commission, soucieuse de traduire jusqu'à l'extrême sa volonté de concertation, a adopté, à la majorité, un *amendement rectifié* tendant à majorer de un point, au lieu de cinq, l'indice de référence 170 pour le calcul du rapport constant.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Lundi 21 novembre 1977. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président, et de M. Descours Desacres, vice-président.* — Procédant à l'examen définitif du **projet de loi de finances pour 1978**, la commission a tout d'abord examiné, sur le rapport de **M. Blin, rapporteur général**, les **articles 21 et 24 bis (nouveau)** du projet de loi de finances pour 1978, adopté par l'Assemblée Nationale (n° 87, 1977/1978).

Au terme d'un large débat auquel ont pris part MM. Blin, rapporteur général, Fosset, de Montalembert, Descours Desacres, Schmitt et Jager, la commission a décidé d'adopter sans modification l'article 21 (nouveau barème de la vignette).

A l'issue d'une discussion approfondie, à laquelle ont participé MM. Blin, rapporteur général, de Montalembert, Descours Desacres, Boscary-Monsservin et Schmitt, la commission a décidé de repousser l'article 24 bis (nouveau) qui concerne les droits de succession et de donation, afin d'en permettre la discussion en commission mixte paritaire dans l'attente d'une rédaction plus claire.

La commission a ensuite approuvé les modifications de crédits apportées par l'Assemblée Nationale en deuxième délibération au projet de loi de finances pour 1978.

M. Edouard Bonnefous, président, a estimé que certaines de ces modifications, par leur ampleur, ne correspondaient pas à l'esprit d'une seconde délibération ; il a regretté que les ministères ne puissent, de façon précise, définir leur politique et ajuster leurs crédits avant la discussion budgétaire.

Mercredi 23 novembre 1977. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a examiné, sur le rapport de M. Blin,

rapporteur général, les **amendements** au projet de **loi de finances pour 1978**, adopté par l'Assemblée Nationale (n° 87, 1977-1978). Elle a pris les décisions suivantes :

— avis favorable aux amendements n° 7, 12, 22, 37, 73 et 101 ;

— avis défavorable aux amendements n° 2 à 6, 15 à 17, 19, 21, 24 à 30, 34 à 36, 43 à 52, 54 à 60, 71, 75 à 85, 91, 92, 94 à 96, 100, 102 et 104 ;

— sagesse du Sénat sur les amendements n° 8, 9, 18, 20, 31 à 33, 53, 70, 72, 86, 87, 89, 90, 98 et 99.

La commission s'est également prononcée sur la recevabilité financière de ces amendements.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans la soirée, la commission a **poursuivi l'examen** des **amendements** aux articles de la première partie du projet de **loi de finances pour 1978**, adopté par l'Assemblée Nationale (n° 87, 1977/1978).

La commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 11, 38, 39 et 41 et s'en est remis à la sagesse du Sénat pour les amendements n° 1, 10, 40 et 97.

La commission a ensuite **adopté** sans modification les **articles rattachés**, modifiés par l'Assemblée Nationale (commerce et artisanat : article 68 *bis* [nouveau] ; équipement : articles 57 et 78 *ter* [nouveau] ; jeunesse et sports : article 78 *bis* [nouveau] et santé : article 82).

La commission a enfin procédé à l'**examen** des **amendements** aux **crédits de la culture**, d'une part, et des **anciens combattants**, d'autre part.

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION, SUFFRAGE UNIVERSEL, REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE

Mercredi 23 novembre 1977. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — La commission a tout d'abord nommé **M. Geoffroy rapporteur** de la proposition de loi n° 86 (1977-1978) de M. de Cuttoli tendant à compléter l'**article 832 du code civil**.

Sous réserve d'adoption par l'Assemblée nationale, elle a nommé :

M. de Cuttoli rapporteur du projet de loi n° 2719 AN relatif à l'**état civil des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité française** ;

M. Geoffroy rapporteur de la proposition de loi n° 2539 AN modifiant l'article 8 de la loi n° 67-6 du 3 janvier 1967 tendant à permettre la **suppression du régime juridique** auquel sont soumis certains terrains communaux, notamment ceux dénommés « **parts de marais** » ou « **parts ménagères** » ;

M. Salvi rapporteur de la proposition de loi n° 2793 AN tendant à permettre l'organisation d'une **consultation électorale anticipée** dans l'ensemble urbain du **Vaudreuil** ;

M. Marcilhacy rapporteur de la proposition de loi n° 2902 AN modifiant et complétant la loi n° 68-1 du 2 janvier 1968 tendant à **valoriser l'activité inventive** et à modifier le régime des **brevets d'invention**.

La commission a ensuite entendu le **rapport pour avis** de **M. Jacques Thyraud** sur les **crédits du ministère de la justice pour 1978**.

Après avoir reconnu que la progression du budget de la justice pour 1978 (+ 24,7 p. 100) était nettement supérieure aux augmentations des années passées, M. Thyraud a toutefois remarqué que le seuil symbolique de 1 p. 100 du budget de l'Etat n'était pas encore atteint et que, si l'on ne tenait pas compte des crédits destinés aux pensions et aux provisions pour hausse de rémunération autrefois inscrits au budget des charges communes, l'augmentation des crédits de la justice n'était que de 19 p. 100.

Un gros effort a tout de même été fourni, a-t-il souligné, conformément aux engagements précis pris l'an dernier par le garde des sceaux. Quant à la présentation du budget sous forme de budget de programme, elle améliore la compréhension des différentes politiques suivies par le ministère de la justice.

M. Thyraud a indiqué que si l'importance des créations d'emplois (au nombre de 2 071) constituait la caractéristique essentielle du budget de 1978, la création de soixante-quinze postes seulement dans la magistrature était notoirement insuffisante, en particulier en province.

Le rapporteur pour avis a également évoqué le problème de la suppression du remboursement des frais de déménagement des auditeurs de justice à leur sortie de l'école de Bordeaux, et a insisté sur la nécessité de pratiquer une politique plus large, bien que sélective, du recrutement par la voie latérale.

Abordant le problème du fonctionnement des greffes pour lesquels sont créés plus de mille quatre cents emplois nouveaux, il s'est interrogé sur le sort de mille cent vacataires recrutés en juillet dernier, ainsi que sur les conditions dans lesquelles

la réforme tendant à la gratuité de la justice civile allait alléger la tâche des greffes.

Evoquant le problème de l'informatique, il a rendu compte de la visite qu'il a effectuée au bureau d'ordre pénal informatisé de Nanterre qui lui a paru ne pas présenter de risques sérieux pour les libertés des citoyens.

Concernant l'informatique, il a exprimé le souhait, d'une part, que la chancellerie engage une action pour un développement plus rapide de l'informatique documentaire et, d'autre part, que les techniciens de l'informatique employés dans l'administration soient dotés d'un statut interministériel.

Il s'est ensuite attaché au problème des relations entre les citoyens et la justice : il a regretté qu'il ne soit prévu de créer que trois postes de magistrat de l'accueil, et a souligné l'utilité des bureaux de consultation juridique gratuite. Insistant sur la défectuosité de l'organisation matérielle de certains tribunaux, il a estimé souhaitable que les audiences puissent être programmées afin que les citoyens qui sont convoqués au tribunal ne soient pas contraints d'attendre plusieurs heures avant que l'affaire les concernant soit jugée.

Il s'est déclaré également favorable à l'institution des juges de la conciliation qui, dans les quatre départements où ils existent, paraît avoir permis d'éviter un certain nombre de procès.

Abordant le secteur de l'administration pénitentiaire, il a indiqué que si des efforts importants étaient faits pour améliorer le statut du personnel, en revanche, la situation des équipements restait préoccupante. La surpopulation de nombreuses maisons d'arrêt entraîne en effet une promiscuité excessive. Il a souligné tout l'intérêt des nouvelles orientations de la politique criminelle qui tend chaque fois que cela est possible à éviter la détention. Toutefois, il a déploré que, en raison du poids des habitudes judiciaires, les mesures de substitution aux courtes peines d'emprisonnement soient insuffisamment appliquées par les tribunaux. De plus, le manque d'effectifs des comités de probation fait perdre une partie de leur signification à des institutions comme le sursis avec mise à l'épreuve ou la libération conditionnelle. Cela est regrettable car ces récentes réformes ne trouvent pas une application conforme au souhait du législateur.

Quant à l'éducation surveillée, M. Thyraud a déclaré qu'elle faisait encore cette année figure de parent pauvre et il a rappelé les engagements du garde des sceaux devant l'Assemblée nationale, le mois dernier, de donner dans le budget de l'an prochain la priorité à ce secteur.

Il a conclu son exposé en exprimant un double vœu :

— que les tribunaux administratifs relèvent non plus du ministère de l'intérieur mais, comme c'est actuellement le cas du Conseil d'Etat, du ministère de la justice ;

— que l'éducation surveillée se décharge davantage sur les services de l'aide sociale pour certaines de ses actions.

Plusieurs commissaires sont ensuite intervenus :

— M. de Tinguy a évoqué l'indemnisation des anciens greffiers, l'institution des juges de la conciliation et s'est demandé s'il convenait véritablement que l'éducation surveillée se décharge sur les services de l'aide sociale ;

— M. Rudloff a posé une question sur la progression de l'aide judiciaire (de 8 p. 100 de 1977 à 1978) ;

— M. Guy Petit a rappelé l'urgence d'une réforme de la retraite des avocats ;

— M. Heder a déploré la réduction des crédits destinés aux juridictions d'outre-mer et souhaité que l'institution des magistrats de l'accueil soit étendue à l'outre-mer ;

— M. Tailhades a marqué des réticences à l'égard du recrutement par la voie latérale ;

— le président Jozeau-Marigné a souligné l'importance du rôle joué par les visiteurs de prison et insisté sur la nécessité de prévoir des crédits en vue de les dédommager ;

— M. Virapoullé a annoncé qu'il déposerait un amendement sur le projet de loi de finances tendant à réduire les crédits affectés à la recherche dans le budget de la justice, afin que les visiteurs de prison et les magistrats conciliateurs qui assument leur mission à titre purement bénévole, puissent recevoir une indemnisation.

A la fin de la discussion, M. Thyraud a indiqué qu'il tiendrait compte dans son rapport pour avis de l'ensemble des observations exprimées en commission. Cette dernière a ensuite donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice pour 1978.

Le président Jozeau-Marigné a enfin fait à la commission une communication sur l'application des lois examinées par la commission.

Parmi les lois antérieures à 1975, deux seulement attendent encore leurs textes d'application :

— la loi n° 72-598 du 5 juillet 1972 relative à l'indemnité au preneur sortant (une modification législative sera sans doute nécessaire pour permettre de moduler l'application de ce texte département par département) ;

— la loi n° 73-550 du 26 juin 1973 sur le régime des eaux dans les départements d'outre-mer (le décret est en préparation : tous les avis des conseils généraux ne sont pas donnés) ;

Parmi les lois votées en 1975 et 1976, six ne sont pas encore pourvues de tous leurs décrets ou arrêtés :

— la loi n° 75-632 du 17 juillet 1975 sur le statut du fermage (les décrets n° 76-439 et 76-440 du 20 mai 1976 sont publiés, mais l'entrée en vigueur de la loi est subordonnée, dans chaque département, à la parution d'arrêtés préfectoraux fixant le prix des fermages, qui ne sont pas tous publiés) ;

— la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 tendant à assurer le paiement des sous-traitants en cas de liquidation de biens ou de règlement judiciaire du titulaire du contrat principal : un décret (n° 76-476 du 31 mars 1976) est sorti ; un deuxième décret est prêt, fixant le seuil du paiement direct pour marchés de la défense nationale ; un troisième décret est en préparation et concerne les établissements bancaires susceptibles de pratiquer le cautionnement ;

— la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ;

— la loi n° 76-600 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution de la mer par les opérations d'incinération ;

— la loi n° 76-1181 du 22 décembre 1976 sur les prélèvements d'organes ;

— la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 sur l'organisation de Mayotte.

Sept lois de 1977 attendent également leurs décrets :

— la loi n° 77-4 du 3 janvier 1977 tendant à modifier l'article 189 bis du code de commerce concernant la prescription en matière commerciale ;

— la loi n° 77-350 du 26 mai 1977 relative à la responsabilité civile des propriétaires de navires pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures ;

— la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants de la France à l'Assemblée des Communautés européennes ;

— la loi n° 77-730 du 7 juillet 1977 instituant des modalités exceptionnelles d'accès aux corps de fonctionnaires ;

— la loi n° 77-744 du 8 juillet 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie ;

— la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 tendant à interdire la publication et la diffusion de certains sondages d'opinion en période électorale ;

— la loi n° 77-825 du 22 juillet 1977 tendant à compléter les dispositions du code des communes relatives à la coopération intercommunale.

Le président a, en outre, évoqué le cas de la loi n° 72-652 du 11 juillet 1972, relative aux coopératives de commerçants détaillants, et a rappelé que les dispositions de cette loi faisant référence à des décrets d'application ont été abrogées par la loi n° 77-746 du 8 juillet 1977.

Jeudi 24 novembre 1977. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — La commission a entendu **M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur, sur les crédits de son ministère pour l'année 1978.**

M. Christian Bonnet a tout d'abord présenté les trois grandes fonctions de son ministère qui représentent respectivement : pour l'administration générale et territoriale, 22 p. 100 des crédits ; pour la sécurité, 45 p. 100 ; pour l'aide aux collectivités locales, 33 p. 100. Ces trois fonctions bénéficient cette année de progressions assez diverses puisque l'on relève un taux de progression de 21,6 p. 100 pour les collectivités locales, de 31,5 p. 100 pour l'administration générale, progression absorbée dans sa presque totalité par l'accroissement des charges des rémunérations, des prestations sociales et des pensions et, enfin, de 14 p. 100 seulement pour la sécurité civile et publique. Au total, le budget du ministère de l'intérieur progresse de 20,8 p. 100, soit un accroissement supérieur à la moyenne du budget de l'Etat. Malgré cela, on n'y relève aucune création d'emploi si ce n'est au bénéfice des tribunaux administratifs pour lesquels 5 emplois nouveaux sont prévus.

En ce qui concerne la sécurité, le ministre a souligné les bons résultats obtenus en matière de circulation routière puisqu'en un an le nombre de morts a décréu de 10 p. 100 confirmant ainsi la tendance dégagée depuis quelques années.

M. Christian Bonnet s'est également attaché à montrer la priorité accordée cette année aux problèmes d'équipement, tant en ce qui concerne les moyens de sécurité civile que de sécurité publique.

En ce qui concerne la police, 1978 devrait voir l'achèvement du rattrapage des rémunérations par rapport à celles de la gendarmerie. Dans l'important secteur des collectivités locales,

trois priorités seront dégagées : le fonds d'équipement des collectivités locales, les chapitres faisant l'objet d'un programme d'action prioritaire, la réalisation des engagements pris en matière d'équipement urbain et d'aide au regroupement communal.

Pour terminer, M. Bonnet a souligné l'importante progression qu'avait connue le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) depuis sa mise en place et la progression importante des crédits de paiement, parfois supérieure à celle des autorisations de programme.

M. Nayrou, rapporteur pour avis, a tenu à marquer l'importance de la psychologie et de la formation du personnel dans le maintien de l'ordre public. Il a également mis l'accent sur l'insuffisance des effectifs des tribunaux administratifs. Ensuite, il a soulevé trois autres questions : celle des mesures prévues contre les accidents nucléaires, la situation des personnels des préfectures et la mise en place des nouveaux modes de votation.

M. Ooghe s'est attaché de façon très précise à la situation financière des collectivités locales et a dénoncé ce qu'il considère comme les insuffisances du budget à leur égard : faible progression relative du VRTS, incertitude quant aux futurs critères de répartition de ce versement, modicité des ressources fournies par l'application du plafond légal de densité, avenir inquiétant des petites communes.

M. Guy Petit a fait état de la réduction des dotations du VRTS au titre des communes touristiques et des difficultés que connaissent celles-ci durant les mois d'été. Après avoir souhaité une classification des communes selon leurs richesses réelles, il a tenu à rappeler que dans la conjoncture présente, il était difficile de faire beaucoup mieux.

M. Heder a attiré l'attention du ministre sur certaines difficultés d'application des procédures financières, à l'aide d'exemples empruntés à son département.

M. Boileau a prié instamment le ministre de faire inscrire la proposition de loi votée par le Sénat autorisant les délégations de vote dans les conseils généraux.

M. de Tinguy, après avoir félicité le ministre, a critiqué les modes de répartition des crédits, le développement excessif de l'institution régionale et la complexité des impôts locaux. Il a regretté également que le VRTS perpétue les inégalités de richesse entre les communes.

Pour terminer, le président **Jozeau-Marigné** a demandé au ministre de bien vouloir inviter ses services à fournir un peu plus tôt aux conseils municipaux les éléments nécessaires à la constitution de leur budget.

Sur les différents points qui avaient été soulevés, M. Bonnet a apporté des réponses globales. Il a dit en particulier qu'il n'ignorait pas les difficultés des personnels de préfecture ; c'est pourquoi 785 vacataires ont été recrutés au cours de l'année 1977.

En ce qui concerne les mesures financières, il a demandé aux membres de la commission de prendre conscience qu'elles étaient dépendantes du contexte économique présent. Il s'est cependant attaché, en particulier, à la question du VRTS et s'est déclaré disposé à l'élaboration de nouveaux critères de répartition à l'issue de la consultation des maires actuellement en cours.

En ce qui concerne la police, il a considéré que le problème était plus dans le redéploiement des effectifs que dans leur accroissement. A ses yeux, ce redéploiement est inséparable d'une amélioration de la formation.

A ce titre, la construction de trois écoles sera entreprise en 1978.

En réponse à **M. Boileau**, il s'est déclaré partisan de l'inscription de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale avant la fin de la session. En ce qui concerne les collectivités locales, il a rappelé que, conformément au souhait exprimé par M. le Président de la République, il étudiait la possibilité d'assurer aux communes les plus démunies un « plancher de ressources minimal ». Enfin, il s'est déclaré d'accord avec M. de Tinguy pour éviter que les régions ne deviennent un 4^e échelon de gestion et a terminé en donnant des précisions sur les conditions dans lesquelles était actuellement dépouillée la consultation des maires. Il a confirmé à cette occasion qu'il viendrait devant le Sénat en présenter les résultats.