
S É N A T

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 29 octobre 1980. — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — La commission s'est réunie pour entendre **M. Pierre Aigrain, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la recherche**, présenter la **politique du Gouvernement en matière scientifique et technique** et analyser les crédits de l'enveloppe Recherche pour 1981.

Le secrétaire d'Etat a précisé qu'à la suite des recommandations contenues dans un rapport présenté par M. Chabbal à la demande du Premier Ministre, le contenu de l'enveloppe Recherche serait modifié à partir de 1981 : celle-ci regroupera les recherches fondamentales et les recherches finalisées ; les grands programmes technologiques en seront dissociés.

La crainte, exprimée lors de cette réforme, qu'elle ne concoure à sacrifier les recherches de base au profit des applications à court terme, est infondée : les crédits affectés aux recherches fondamentales finalisées augmentent de 17,6 p. 100 (21 p. 100 pour les autorisations de programme). Les crédits pour les grands programmes technologiques croissent de 15,8 p. 100. Quatre cent dix postes de chercheur seront créés, des emplois seront transformés conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors de la réforme du statut des chercheurs en janvier 1980.

Cette réforme tend notamment à réduire la longueur du temps passé dans le grade d'attaché de recherche ; elle a conduit à des modifications de statut au centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.), à l'institut national de la recherche agronomique (I.N.R.A.) et à l'institut national de la santé et de la recherche médicale (I.N.S.E.R.M.). Dix-sept postes seront créés à l'école des mines pour être répartis dans différentes écoles d'ingénieurs. Les frais de fonctionnement du centre national d'exploitation des océans (Cnexo) et de l'I.N.R.A. croissent de 35 p. 100 du fait de l'importance de la consommation d'énergie de ces deux organismes. Les crédits affectés à des programmes de recherche du commissariat à l'énergie solaire (Comés) augmentent de près de 50 p. 100. L'ensemble de cet effort conduira à doter la recherche française d'un taux de croissance qui sera sans doute cette année le plus élevé de tous les pays développés, cette croissance devant se poursuivre durant le VIII^e Plan pour qu'en 1985 la recherche dans son ensemble, civile, militaire, publique, privée, bénéficie de 2,3 p. 100 du produit national brut. Pour que cet objectif soit atteint, la croissance des crédits budgétaires devra s'accompagner de l'effort des entreprises ; huit programmes interdisciplinaires — liste qui peut être modifiée suivant les opportunités scientifiques — recevront des crédits importants du fonds de la recherche.

Le Gouvernement a décidé de faire de la recherche la première priorité du VIII^e Plan et c'est sur ce secteur que les engagements sont les plus fermes puisqu'ils sont exprimés en pourcentage du P.N.B.

Le but à atteindre est que la recherche française se situe parmi les premières sur la scène internationale. Si les budgets précédents ont été plus limités, c'est qu'une remise en ordre était nécessaire. Le budget de 1981 est en progression notable car la recherche est nécessaire pour l'avenir, à moyen et long terme, de notre pays.

Après l'exposé du secrétaire d'Etat, un large débat s'est instauré au sein de la commission, auquel ont pris part **MM. Michel Miroudot, Pierre-Christian Taittinger, Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis des crédits de la recherche, Paul Séramy, René Tinant, Hubert Martin, Roland Ruet, Mmes Brigitte Gros et Danielle Bidard.**

A **M. Michel Miroudot**, le secrétaire d'Etat a précisé les causes de l'échec du lancement d'Ariane. Elles sont dues à une défaillance des moteurs du premier étage de la fusée, mais tous les lanceurs ont essuyé des échecs lors de leur période de mise au point et d'essai. Ariane est le premier lanceur dont les dépenses de développement sont restées contenues dans le cadre du budget initialement prévu.

A **M. Adrien Gouteyron**, M. Pierre Aigrain a tout d'abord répondu sur la nature du taux de 7 p. 100 considéré, en 1975, comme l'objectif à atteindre en matière de renouvellement des personnels de recherche. Les commissions du VII^e Plan avaient défini comme taux de renouvellement idéal celui de 10 p. 100, taux qui n'est d'ailleurs pas atteint dans les pays où le renouvellement est le plus fort.

Il s'agissait de passer d'un renouvellement qui se situait aux environs de 4 p. 100, y compris les passages entre Recherche et Universités, au début du VII^e Plan, à un chiffre d'environ 7 p. 100 et d'assurer les 3 p. 100 de mobilité subsistante par des créations de poste.

Aujourd'hui, dans la recherche, le renouvellement « naturel », correspondant aux départs à la retraite et à la mortalité se situe aux environs de 1 p. 100. Mais on assiste à un développement de la mobilité externe elle-même liée à la croissance de l'effort de recherche dans les entreprises.

A **Mme Danielle Bidard**, M. Pierre Aigrain a précisé que la création de 410 postes de chercheur aboutissait à un taux de croissance d'environ 2,7 p. 100 du personnel de recherche. Une amélioration devrait découler de la réforme récente du statut des chercheurs qui permet de compenser pour les chercheurs acceptant la mobilité les désavantages qui en résultent.

Il faut être conscient qu'un taux de renouvellement de 7 p. 100 ne pourrait être obtenu que par la création de postes car il en résulterait, en dix ans, un doublement de l'effectif des chercheurs.

Le pourcentage de la recherche financée par les entreprises est inférieur en France à ce qu'il est à l'étranger. Mais lors-

qu'on affine la comparaison, on découvre de fortes différences suivant les secteurs : ceux de l'armement, de l'aéronautique et des télécommunications sont presque entièrement financés par l'Etat ; en revanche, dans d'autres secteurs, la part prise par les entreprises est beaucoup plus élevée en France qu'à l'étranger.

A **Mme Brigitte Gros**, le secrétaire d'Etat a confirmé que le taux de financement de la recherche par l'Etat au Japon était très faible en apparence. Mais, par le biais des aides indirectes, et notamment des incitations fiscales, ce taux est finalement comparable à ceux que l'on observe en France. Il faut aider les entreprises françaises qui font un effort de recherche ; les crédits du fonds de la recherche — 530 millions de francs — seront utilisés à cette fin. Le secrétaire d'Etat s'est déclaré convaincu que cette procédure devrait être aussi efficace que des mesures d'incitation fiscale.

A **M. Adrien Gouteyron**, M. Pierre Aigrain a répondu qu'il existait en France un rapport apparent de deux ingénieurs, techniciens et administratifs (I. T. A.) pour un chercheur, rapport plus élevé que dans aucun autre pays du monde, mais que ce chiffre devait être corrigé en comparant l'ensemble des personnels d'exécution affectés aux différents laboratoires de recherche à l'ensemble des chercheurs, qu'ils soient ou non universitaires. Cette correction effectuée, le rapport est d'environ 1,2. Il est encore élevé ; c'est pourquoi une réforme tendant à la simplification des statuts actuellement trop diversifiés des I. T. A. va être engagée. Des négociations seront menées avec les représentants des personnels.

En ce qui concerne les brevets, le nombre de ceux qui sont déposés dans un pays donné n'est pas nécessairement un bon indice de la vitalité de la recherche en ce pays car certains brevets ne recouvrent aucune découverte réelle. Le bilan d'échange des brevets est plus significatif et, encore, sous certaines réserves. Il est certain que les chercheurs français répugnent à déposer des brevets du fait de la complexité de l'opération et que notre pays a une balance des échanges techniques déficitaire.

Il convient en effet de réformer les doctorats d'Etat qui mobilisent les chercheurs durant de trop longues années : l'élaboration d'une thèse de lettres exige en moyenne une vingtaine d'années et une thèse de sciences plus de cinq ans. Mais cette réforme soulève des problèmes complexes et nécessitera une période de transition très délicate.

A **M. Pierre-Christian Taittinger**, le secrétaire d'Etat a confirmé que des progrès notables avaient été enregistrés en météorologie. En revanche, les résultats en climatologie, domaine très complexe, sont faibles. Les variations séculaires peuvent être désormais étudiées avec profit mais les variations annuelles restent d'un abord très difficile.

A **M. Paul Séramy**, M. Pierre Aigrain a précisé que la recherche militaire croîtrait, en 1981, de 15,6 p. 100.

A l'intention de **M. René Tinant**, le secrétaire d'Etat a retracé les procédés utilisés pour obtenir de l'alcool à partir des déchets végétaux. Les méthodes utilisées ne sont pas, pour l'instant, économiquement intéressantes.

A **M. Hubert Martin**, M. Pierre Aigrain a précisé que les recherches minières étaient principalement menées en France par le bureau des recherches géologiques et minières (B.R.G.M.). L'effort principal de cet organisme n'a pas porté sur les gisements de fer, mais sur ceux de cuivre, de zinc et de tungstène.

A **Mme Brigitte Gros**, le secrétaire d'Etat a rappelé que la diffusion de la culture scientifique chez les jeunes devait passer autant par les média que par le système d'enseignement traditionnel. Les sociétés de programme seront incitées à accroître le nombre d'émissions scientifiques ; on constate d'ailleurs une montée de l'intérêt des jeunes pour les sciences et les techniques.

Enfin, à **M. Roland Ruet**, le secrétaire d'Etat a précisé que la décision définitive de construire un nouvel accélérateur des particules dépendant du C. E. R. N. (centre européen de recherche nucléaire) entre Genève et le Jura, serait prise au cours du deuxième semestre 1981.

Le président a ensuite fait une **communication sur l'application des lois** :

Reste toujours inapplicable la *loi n° 65-100 du 1^{er} décembre 1965 tendant à réglementer la profession de professeur de danse ainsi que les établissements où s'exerce cette profession.*

Le ministre de la culture et de la communication a annoncé, lors du conseil des ministres du 6 août 1980, le dépôt d'un projet de loi instituant un diplôme de professeur de danse.

Depuis le mois de mars dernier, peut être appliquée la *loi n° 78-691 du 6 juillet 1978 relative à l'intégration dans la fonction publique de certaines catégories de personnels en fonctions auprès des écoles nationales supérieures d'ingénieurs de Mulhouse* dont le décret est paru le 14 mai 1980.

Une loi a eu son premier décret :

— la loi n° 79-565 du 6 juillet 1979 relative aux études médicales et pharmaceutiques. Est paru un décret définissant les régions d'internat et commissions ainsi que les dispositions relatives au concours d'internat.

Aucun décret n'est intervenu pour certaines lois :

— la loi n° 79-4 du 2 janvier 1979 portant réforme de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur et relative aux études en pharmacie et au statut des personnels enseignants des U. E. R. pharmaceutiques.

Un arrêté réformant les études de pharmacie vient d'être publié (arrêté du 19 juin 1980, *Journal officiel* du 28 juin 1980). Ce texte, qui entrera en application à la prochaine rentrée universitaire, régleme les dispositions pédagogiques prévues par la loi, à savoir le stage des étudiants à l'hôpital, le doctorat d'exercice et la limitation du nombre d'étudiants à admettre en deuxième année. Les différents textes relatifs au statut des personnels enseignants des unités d'enseignement et de recherche pharmaceutiques sont actuellement à l'étude et devraient faire l'objet d'une publication dans les prochains mois. La loi n° 80-503 du 4 juillet 1980 a modifié l'article L. 514 du code de la santé publique qui inclut désormais le diplôme d'Etat de docteur en pharmacie comme diplôme ouvrant droit à l'exercice.

— la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

Le ministre de l'environnement et du cadre de vie a répondu à de nombreuses questions écrites que « deux décrets ont été soumis au Conseil d'Etat et sont en cours de signature. Le premier définit, en application de l'article 8 de la loi, le régime de droit commun de la publicité en agglomération. Le second précise la procédure d'institution des zones de réglementation spéciale prévue à l'article 13. Ces deux importants décrets assurent l'application des dispositions essentielles de la loi en matière de publicité. Ils doivent être complétés principalement par un projet de décret regroupant l'ensemble des dispositions réglementaires prévues aux articles 17, 18 et 19 de la loi et applicables aux enseignes et aux préenseignes. Sont en outre en préparation : un décret fixant les prescriptions relatives aux panneaux gratuits destinés à l'affichage d'opinion et à la publicité des associations sans but lucratif en application des articles 7-III, 10 et 12 de la loi ; un décret réglementant, en tant que de besoin, la publicité sur les véhicules terrestres, sur l'eau

et dans les airs en application de l'article 14 de la loi ; enfin, un dernier décret regroupant des dispositions réglementaires diverses prévues par la loi ».

L'article 44 prévoyait que la loi entrerait en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard six mois après sa promulgation.

Les lois suivantes sont restées au même point d'application qu'en mars dernier. Ce sont :

— la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision dont il reste à appliquer l'article 10 relatif à la composition des comités régionaux consultatifs de l'audio-visuel ;

— la loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation. N'ont pas encore eu de décrets : l'article 20 concernant l'application de la loi en tout ou partie aux territoires d'outre-mer ; mais il semble préférable de favoriser d'abord l'évolution du système éducatif de ces territoires ; l'article 18, qui prévoit des dérogations pour la réalisation et la durée d'une expérience pédagogique ;

— la loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport. Seul reste à appliquer l'article 14 concernant le comité national olympique et sportif français ;

— la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature : l'article 36, qui concerne les conditions d'extension du plan de chasse de certains oiseaux d'élevage, n'a toujours pas eu de décret ;

— la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Les décrets sont encore en préparation ;

— la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture. Il ne reste plus à appliquer que l'article 14, conditions et limites d'autorisation donnée aux architectes fonctionnaires ou salariés de l'Etat et des collectivités publiques d'exercer des missions de conception et de maîtrise d'œuvre pour d'autres collectivités publiques ou des personnes privées — et l'article 45 — possibilité d'application totale ou partielle de la loi aux territoires d'outre-mer ;

— la loi n° 77-767 du 13 juillet 1977 modifiant certaines dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du code du travail relatives au contrat d'apprentissage.

L'application de l'article 7 concernant les conditions de formation des jeunes salariés de moins de vingt-cinq ans relevant du secteur des banques et des assurances dépendait de l'adoption de la loi relative aux formations professionnelles alternées organisées en concertation avec les milieux professionnels (loi n° 80-526 du 12 juillet 1980). Celle de l'article 9 concernant la liste des formations professionnelles susceptibles de conduire à l'accomplissement des travaux dangereux et justifiant à ce titre une réglementation particulière en matière de sécurité est actuellement en cours d'étude.

— la loi n° 77-1458 du 29 décembre 1977 relative à certains personnels exerçant dans les établissements spécialisés pour enfants et adolescents handicapés dont l'article 5 fixe la liste des diplômes suffisants pour la nomination de directeur de ces établissements ;

— la loi n° 78-754 du 17 juillet 1978 modifiant certaines dispositions du Livre IX du code du travail relatives à la promotion individuelle, au congé de formation et à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ;

— la loi n° 78-786 du 28 juillet 1978 complétant les dispositions de l'article 7 de la loi n° 60-791 du 2 août 1960 relatives à l'enseignement et à la formation professionnelle agricole.

L'application de la loi aux territoires d'outre-mer ainsi qu'à Mayotte (art. 3) reste à faire.

Les lois promulguées cette année n'ont pas encore reçu de décrets d'application.

Judi 30 octobre 1980. — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — La commission s'est réunie pour entendre **M. Christian Beullac, ministre de l'éducation**, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1981.

Dans un exposé, le ministre a souligné la volonté du Gouvernement de conserver au secteur éducatif, en dépit de la baisse globale des effectifs d'élèves, l'essentiel de ses moyens.

Le budget de l'éducation, qui atteindra en 1981 101,7 milliards de francs, sera en augmentation réelle de 15,3 p. 100, à rapprocher de la progression des budgets civils qui se situera à 14,6 p. 100, celle du budget dans son ensemble étant de 16,4 p. 100. En conséquence, la part du budget de l'éducation dans le budget de l'Etat régressera de 16,8 p. 100 en 1980 à 16,6 p. 100 en 1981, alors qu'elle sera en légère augmentation dans les budgets civils (de 21,5 p. 100 à 21,7 p. 100) et stabilisée à environ 3,3 p. 100 du produit intérieur brut.

Déduction faite de 16 814 emplois de personnels administratifs et de service des établissements d'enseignement supérieur transférés au ministère des universités et de 314 emplois d'administration centrale transférés au ministère de la jeunesse, des sports et des loisirs, le nombre des postes budgétaires ouverts au budget de l'éducation sera porté de 836 431 à 838 403, soit une augmentation de 1 972 emplois.

Les effectifs scolaires globaux sont en diminution de 70 000 élèves : stabilité des effectifs du second degré, baisse de 100 000 élèves dans l'enseignement élémentaire.

C'est par une redistribution des moyens que le ministère a entendu financer les actions prioritaires permettant d'améliorer la qualité de l'enseignement.

La formation des maîtres d'abord : rénovation de la formation initiale dans le premier degré, formation continue des enseignants du second degré.

Par ailleurs, les stages en entreprises, intégrés dans la formation initiale des enseignants à la rentrée de 1979, seront offerts aux enseignants titulaires, tant en formation initiale qu'en formation continue.

En second lieu, prévention et traitement des difficultés scolaires. Au budget de 1981, sont inscrits 350 emplois pour l'implantation de nouveaux groupes d'aide psychopédagogique (G. A. P. P.) ainsi que 135 emplois supplémentaires pour les sections d'éducation spécialisée (S. E. S.) qui offriront 600 places nouvelles.

La formation professionnelle sera la troisième priorité et, tout d'abord, l'éducation concertée, qui répond au souci de voir moins d'élèves terminer leur scolarité sans obtenir de diplôme professionnel et permet la découverte des réalités de la vie économique. Il est prévu de doubler, en 1980-1981, les effectifs (plus de 30 000 élèves) ayant effectué des séquences en entreprises durant la dernière année scolaire.

Les subventions de fonctionnement versées aux centres de formation d'apprentis augmenteront de 85,1 millions de francs ; quinze nouveaux emplois d'inspecteur de l'apprentissage seront créés. Pour l'ouverture de l'enseignement sur l'environnement économique, social et culturel, il est prévu de :

— renforcer l'enseignement musical et les langues vivantes (respectivement 62 et 37 emplois créés) ;

— créer de nouveaux centres de documentation et d'information (C. D. I.) (205 emplois supplémentaires) ;

— encourager, par une augmentation des moyens de 50 p. 100, les activités culturelles et les projets d'activités éducatives et culturelles (Pacte);

— améliorer l'équipement des lycées généraux et professionnels au titre du Plan « micro-informatique » (création de 25 emplois, quadruplement des crédits de matériels);

— sensibiliser les enseignants aux techniques modernes d'éducation.

Les subventions aux écoles françaises de l'étranger seront majorées de 20 p. 100 et les crédits de bourses aux élèves français scolarisés dans ces écoles, de 15 p. 100.

Les crédits de l'enseignement privé sous contrat augmenteront de 22 p. 100 (application de la loi du 25 novembre 1977).

Avec la création, à la rentrée de 1981, de 3 000 emplois d'instituteur, la phase de titularisation des instituteurs remplaçants se trouvera pratiquement achevée.

Les crédits de transports scolaires sont en forte augmentation (19,4 p. 100) en raison, non seulement de l'évolution des prix et des effectifs transportés, mais aussi de l'effort consenti pour améliorer le taux de participation de l'Etat et développer l'aide au transport d'élèves d'école maternelle en zone rurale.

En revanche, le crédit prévu pour les bourses d'études diminue de 7,3 p. 100.

Le projet de budget d'équipement se caractérise par un maintien en francs courants des autorisations de programme (2 922,63 millions de francs). Les moyens sont redistribués en fonction de l'ordre de priorité.

Ainsi le second degré reçoit globalement 2 568 millions de francs pour 2 496 millions de francs en 1980, la dotation aux lycées d'enseignement professionnel permettant d'ouvrir 11 500 places de L. E. P. au lieu de 11 200.

Un effort sensible est proposé en faveur de l'enseignement spécial: les places ouvertes dans les écoles nationales de perfectionnement passent de 200 à 800.

Le ministre a souligné que l'effort considérable réalisé en matière de constructions scolaires au cours des vingt dernières années — près des trois quarts des établissements de second degré datent de cette époque — impose une grande vigilance quant à la maintenance du patrimoine ainsi constitué.

Le budget de 1981 comporte, à ce titre, un crédit de 100 millions de francs pour le renouvellement du matériel (90 millions

de francs en 1980) et de 575 millions de francs pour les travaux (475 millions de francs en 1980), dont 200 millions de francs pour la mise en sécurité des établissements et 175 millions de francs pour la politique d'économies d'énergie.

En conclusion, M. Christian Beullac a précisé que, dans un contexte économique difficile et au regard d'une évolution démographique globalement en baisse, le fait de maintenir au ministère la totalité de ses moyens constitue, en soi, un élément positif. Il sera possible, après avoir eu à faire face à des besoins quantitatifs importants, de privilégier une action désormais qualitative par la rénovation de la formation des maîtres.

Un large débat a suivi l'exposé du ministre.

M. Paul Séramy, rapporteur pour avis du budget de l'éducation, a souligné les aspects positifs de l'action entreprise par le ministre depuis son installation, tout en exprimant réserves et inquiétudes.

Il s'agit d'un budget sévère, comme en témoignent la régression des crédits d'aide sociale, la faiblesse des créations d'emplois d'enseignants et celle des crédits de fonctionnement. C'est aussi un budget encourageant, notamment par les mesures prises en faveur de la formation des maîtres.

C'est enfin un budget paradoxal : comment prôner l'amélioration de la qualité de l'enseignement en proposant pour 1981 la titularisation de 4 500 auxiliaires et le recrutement de 2 400 auxiliaires nouveaux tandis que reste inchangé le nombre des postes mis aux concours du C. A. P. E. S. et de l'agrégation ? La suppression de 75 postes d'élèves des écoles normales, de 350 postes « Ipéciens », l'insuffisance évidente du soutien et de l'approfondissement ne vont pas dans le sens d'une amélioration de la qualité de l'enseignement, puisque celle-ci dépend très directement de celle des maîtres.

Après s'être interrogé sur la signification de la réforme projetée de la classe de seconde, M. Paul Séramy a posé en ces termes le problème qui lui paraît fondamental : comment l'école peut-elle donner à l'enfant un bagage de connaissances et d'aptitudes lui permettant de s'insérer dans le monde qui sera le sien ? Quelle politique est menée pour adapter et ouvrir l'école ?

En réponse à M. Paul Séramy, le ministre a reconnu qu'il s'agissait d'un budget sévère, tout en affirmant qu'il permettrait d'atteindre les objectifs.

Pour les bourses, il faut éviter le saupoudrage, mais utiliser intégralement les dotations budgétaires qui ne doivent donner lieu à quelque prélèvement que ce soit. Le seuil des ressources qui détermine la vocation à la bourse sera relevé de 12,5 p. 100.

Le crédit complémentaire spécial mis à la disposition des recteurs et des inspecteurs d'académie passera au 1^{er} janvier 1981 de 17 p. 100 à 20 p. 100 du montant des bourses nouvelles.

Enfin, éventuellement, une affectation différenciée du montant des bourses sera faite en faveur des élèves de l'enseignement professionnel.

S'il est exact que le solde des postes est en diminution de 2 109, celui des enseignants encadrant les effectifs, dont on sait qu'ils sont en régression de 70 000, est en progression de 800.

Une somme complémentaire sera accordée en 1980 pour le fonctionnement.

Les crédits de 1981 seront réévalués éventuellement pour tenir compte de l'augmentation du coût de l'énergie.

La circulaire concernant la globalisation des dépenses a été distribuée. Ainsi donnera-t-on plus de souplesse dans la gestion de l'établissement et des possibilités de dialogue, notamment avec les parents.

La qualité de l'enseignement et la réduction des échecs scolaires ayant pour condition la qualité des maîtres, la rénovation de la formation initiale et continue de ceux-ci restera la ligne de conduite du ministre.

Pour les instituteurs, les crédits sont suffisants.

Pour les enseignants du second degré, le budget de 1981 permet de revoir leur formation initiale et d'amorcer le plan de leur formation continue. Mais en 1982, une augmentation importante des crédits devra être proposée et décidée.

Il est exact que les postes aux concours du C. A. P. E. S., du C. A. P. E. T. et de l'agrégation, respectivement 1 700, 300 et 1 000, ne sont pas en progression par rapport à 1980. Ceci est dû à la pyramide des âges, la grande majorité des enseignants ayant été recrutée il y a une dizaine d'années. A l'époque, les places ouvertes aux concours étaient d'environ 12 000 : c'était trop ; maintenant, elles ne sont qu'au nombre de 3 000 : c'est trop peu. La bonne mesure devrait être de 5 000 à 6 000.

Il y a actuellement 45 000 maîtres auxiliaires dont la moitié sur emplois pouvant être occupés en particulier dans les lycées d'enseignement technique par des capesiens ou des agrégés, mais pour lesquels le ministère a des difficultés de recrutement.

20 000 auxiliaires environ assurent le remplacement des maîtres malades en congé de formation ou de maternité. Le départ de certains auxiliaires oblige à recruter pour maintenir un système qui résout ces deux types de problèmes. S'il faut résorber l'auxiliariat, ce ne peut être donc qu'à deux conditions : l'une concerne la vérification de la qualité de l'enseignant, l'autre est relative à la recherche d'un système alternatif qui consisterait à obtenir de l'ensemble des titulaires la souplesse donnée par les auxiliaires, notamment pour les remplacements. L'idée d'un corps de maîtres remplaçants peut difficilement être retenue pour le second degré où exercent des enseignants de différents types (agrégés, certifiés, P. E. G. C.) dans de nombreuses matières. Les conditions de la souplesse pourraient plutôt être recherchées dans un effort de solidarité de l'ensemble des titulaires grâce à des heures d'enseignement supplémentaires.

M. Christian Beullac a expliqué que la diminution du nombre d'élèves des écoles normales était largement compensée par l'affectation de professeurs d'universités à la formation des instituteurs (D. E. U. G. des instituteurs) et il a exprimé son souci d'une amélioration qualitative qui résulterait pour les professeurs d'écoles normales d'un statut de maîtres de ces écoles.

Le ministre a reconnu que le soutien et l'approfondissement étaient insuffisants, que trop d'enseignants ne dominaient pas leurs matières et qu'ainsi ne pouvait se développer une pédagogie différenciée, mais il a précisé que c'était une des raisons de l'effort de formation envisagée pour les P. E. G. C.

La classe de seconde, dite classe de détermination, n'est en aucune manière destinée à prolonger le collège unique. A ce niveau, où l'on commence à se préparer à la vie, la sélection reprend ses droits et l'entrée en seconde doit rester aussi difficile qu'elle l'était autrefois. Cependant, l'orientation, problème obsessionnel pour les familles, peut difficilement se faire à la fin de la troisième, les enfants ayant du mal à se déterminer à seize ans. De plus, l'orientation doit être considérée comme un leurre si l'on tient compte de la prédominance des mathématiques en tant que critère d'évaluation. Enfin, il n'apparaît pas nécessaire au niveau de la seconde et à l'intérieur de l'enseignement général de prendre des décisions sur lesquelles il est pratiquement impossible de revenir. La nouvelle classe de seconde, de détermination, ne va pas contre sa sélection, elle n'est pas un prolongement du collège unique, elle a pour objet une meilleure adaptation de l'enseignement préparant au baccalauréat, aux différents besoins de l'enseignement supérieur et à la vie économique et sociale.

M. Michel Miroudot s'est inquiété de l'insuffisance des crédits dont dispose la région pour financer des équipements scolaires que l'évolution des effectifs rend pourtant nécessaires.

M. Kléber Malécot s'est préoccupé de la suppression de 300 postes d'enseignants détachés dans les associations post et péri-scolaires, ce qui obligera les départements à les prendre en charge financièrement.

M. Guy de la Verpillière a exprimé sa crainte que les dotations pour 1981 ne puissent pas couvrir les besoins nombreux en matière de rénovation des équipements scolaires industrialisés dont la dégradation est extrêmement rapide.

M. Jacques Habert a demandé si la suppression du secrétariat d'Etat à l'éducation entraînera un changement quant au service des affaires internationales et quant à l'orientation de la politique du ministre en ce domaine.

M. René Tinant a demandé si des crédits étaient prévus pour la prise en charge partielle du logement des instituteurs. Il a déploré que les dates des petites vacances coupent les semaines et, de ce fait, gênent les parents. Il s'est enfin demandé si la formation continue des enseignants ne pourrait pas être faite pendant les vacances scolaires.

M. Marcel Vidal aurait souhaité que les crédits d'investissement, en régression, aient été plus élevés pour couvrir notamment les besoins en éducation spécialisée. Il a demandé ce qui serait fait pour le renforcement de l'enseignement musical. Il s'est enfin associé au propos de M. Kléber Malécot.

Mme Brigitte Gros s'est déclaré convaincue de la nécessité d'introduire des enseignements d'informatique dès l'école primaire et a cité en exemple les expériences réussies du Japon et des Etats-Unis. Comment adapter l'enseignement à la révolution informatique ?

M. Roland Ruet a regretté que toute latitude soit donnée aux parents d'inscrire leurs enfants dans les communes où ils résident, l'exercice de leur libre choix pouvant entraîner des gaspillages.

M. Adolphe Chauvin s'est demandé si les filières que la réforme Haby avait pour objectif de supprimer n'ont pas été reconstituées subrepticement. Il a souhaité que plus de responsabilité soit donnée aux chefs d'établissements. Il s'est associé aux plaintes de M. René Tinant concernant les dates des vacances. Enfin, il a souligné la nécessité d'instaurer un large débat public sur les problèmes éducatifs afin que l'opinion soit informée et soutienne l'évolution nécessaire.

Le président Léon Eeckhoutte a exprimé la tristesse qu'il éprouve en constatant :

— la faiblesse des moyens budgétaires qui n'augmentent que de 15,3 p. 100 alors que globalement le budget de l'Etat croît de 16,6 p. 100 et qu'à l'intérieur de celui-ci le budget militaire progresse de 17,9 p. 100 ;

— la réduction de 2 109 postes ;

— des déficiences du second cycle ;

— la contradiction entre la titularisation des auxiliaires et la mise au concours du C. A. P. E. S. et de l'agrégation d'un nombre de places suffisant pour permettre aux jeunes étudiants d'accéder à l'université par la voie du concours ;

— la réduction et le maintien de ce nombre à un niveau trop bas ;

— la déqualification qui en résulte pour de nombreux normaux non agrégés confinés en tant qu'adjoints d'enseignement en des tâches de surveillance ;

— la diminution dans le second degré du rapport nombre d'enseignants/élèves ;

— l'inefficacité globale du système éducatif dont témoignent la baisse des taux de réussite aux examens et les échecs en matière d'insertion professionnelle, le quart des jeunes sortant de l'école sans formation professionnelle et le quart sans diplôme ;

— l'in vraisemblance d'un travail scolaire qui ne parvient même pas à apprendre l'expression écrite et orale à un élève de quatrième ;

— le désespoir des maîtres enviés par la nation pour quelques avantages, isolés d'elle, enfermés leur vie durant dans un système clos.

Le ministre a répondu :

A **M. Jacques Habert**, que les affaires internationales, qui lui sont rattachées, seraient traitées selon les orientations fixées au temps où M. Jacques Pelletier était secrétaire d'Etat.

A **M. Adolphe Chauvin** que l'instauration de filières ou groupes de niveau au sein du « collège unique » n'était pas aussi générale qu'il le pensait et qu'une certaine homogénéité de la classe, supposée par le collège unique, ne pouvait résulter que d'une plus grande efficacité de l'enseignement primaire ; que la responsabilité des directeurs d'écoles, véritables chefs d'équipe serait clarifiée par un texte mis au point ; qu'un débat public

doit être organisé mais que déjà la presse sensibilise l'opinion devenue attentive à l'exigence de qualité de l'enseignement, un colloque international devant avoir lieu au premier semestre sur la réussite scolaire.

A M. Michel Miroudot, que dans le cadre de la déconcentration, priorité devait être donnée aux extensions justifiées par la situation démographique.

A M. Guy de la Verpillière, que 100 millions de francs étaient prévus pour la maintenance et que 30 millions de francs supplémentaires feraient l'objet d'un transfert.

A M. Kléber Malécot et à **M. Marcel Vidal** que 4 000 maîtres sont affectés à des mouvements péri et parascolaires et qu'une réduction de 305 unités ne mettrait pas en cause l'efficacité de l'ensemble ; qu'il y aurait d'ailleurs intérêt à faire clairement connaître au public l'aide apportée par l'éducation à ces mouvements.

A M. René Tinant que la dotation globale de fonctionnement est inscrite au budget de l'intérieur et qu'effectivement la loi prévoit la prise en charge du sixième du coût du logement des instituteurs ; que pour les dates des petites vacances des directives ont été données ; enfin qu'une partie de la formation continue des enseignants du second degré pourrait être faite hors du temps de service.

A M. Marcel Vidal que la norme vers laquelle on tendait est d'une section d'éducation spécialisée pour quatre collèges et qu'il y aura cette année 135 postes de plus.

A Mme Brigitte Gros qu'une structure a été mise en place au ministère de l'éducation pour prendre en main tout ce qui est technologies nouvelles ; que 10 000 microprocesseurs sont installés ; qu'une formation correspondante est donnée aux enseignants, et que la fédération de l'éducation nationale (F. E. N.) a marqué la volonté d'aller dans ce sens.

Au président Eeckhoutte, qu'il faut exiger pour la titularisation des auxiliaires des garanties de grande qualité ; que les effectifs par classe n'augmentent que dans les lycées ; que les adjoints d'enseignements doivent enseigner, remplacer et pas seulement surveiller ; que la généralisation de l'enseignement implique un effort soutenu de formation des maîtres pour que le niveau de l'enseignement ne s'abaisse pas ; que, dans l'ensemble, l'école a pâti du laxisme de toute la société mais qu'un effort considérable se développe, en particulier pour son ouverture sur la vie.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 29 octobre 1980. — *Présidence de M. Michel Chauty, président.* — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord entendu **M. Raymond Brun** lui présenter son rapport pour avis sur le budget du commerce et de l'artisanat.

Présentant les crédits pour 1981, le rapporteur pour avis a souligné leur croissance globale, plus 23 p. 100 en autorisations de programme, qui marque cependant un déséquilibre au détriment du secteur du commerce, qui est réduit à la portion congrue.

Puis M. Raymond Brun a fait le point de la situation économique du commerce et de l'artisanat en soulignant leur bonne santé relative, comme peut en témoigner le solde de création d'emplois et d'entreprises et, cela, malgré la poursuite de la tendance à la diminution du nombre des entreprises individuelles.

En ce qui concerne l'application de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, le rapporteur pour avis a signalé encore quelques discriminations au sujet des remboursements de dépenses maladie, notamment, pour les invalides.

Il a également fait état du succès des centres de gestion agréés, même si leur coût excessif en freine encore l'extension, des perspectives d'adaptation du droit des S. A. R. L. pour l'adapter aux réalités familiales, ainsi que des mesures de simplification administratives.

Enfin, il a fait le point des mesures d'incitation destinées à favoriser les créations d'emplois ou d'entreprises : primes à l'embauche du premier salarié, prime d'installation artisanale, prêts spéciaux et livret d'épargne manuelle.

Après que M. Raymond Brun eut répondu à M. Pierre Noé, qui l'interrogeait sur le contenu des crédits alloués aux chambres de métiers, et à M. Richard Pouille, qui critiquait l'organisation actuelle des filières menant à l'artisanat, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du commerce et de l'artisanat pour 1981.

Présidence de M. Auguste Chupin, vice-président. — La commission a procédé à un **nouvel examen** du **rapport pour avis de M. Pierre Ceccaldi-Pavard** sur le projet de loi n° 8 (1980-1981), modifié par l'Assemblée Nationale relatif au **contrat d'assurance et aux opérations de capitalisation**.

A l'article premier, la commission a accepté de modifier la rédaction des deux amendements qu'elle avait précédemment adoptés.

A l'article 2, elle a adopté une nouvelle rédaction pour l'article L. 211-1 du code des assurances étendant la garantie de l'assurance obligatoire à toutes les personnes transportées, sauf les salariés en service, qui sont couverts par la législation sur les accidents du travail.

Après l'article 2, la commission a adopté un amendement reprenant le texte adopté en première lecture par le Sénat à l'article 2.

A l'article 13, elle a adopté une nouvelle rédaction plus claire faisant de l'avance sur police le droit commun en cas de défaut de paiement.

Après l'article 20 bis, la commission a adopté un texte prévoyant la remise de documents contre récépissé pour l'application des articles L. 132-5-1 et L. 132-5-2 du code des assurances.

Sous réserve de ces amendements, elle a donné un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

Enfin, **M. Roger Rinchet** a présenté son **rapport pour avis** sur le projet de **budget de l'aménagement du territoire pour 1981**.

Soulignant les difficultés d'une politique d'aménagement du territoire en période de crise économique, il a indiqué que le mouvement de concentration de la population dans les zones urbaines n'a pas été enrayé, et regretté l'insuffisance des moyens d'observation des économies régionales. Il a exposé les résultats pessimistes des projections régionalisées d'emploi en 1986, notant que la D. A. T. A. R. émettait des réserves sur la fiabilité de ces travaux fondés sur l'analyse du passé, alors que les comportements ont évolué et relevant que les prévisions des services régionaux de l'I. N. S. E. E. étaient moins défavorables.

Le rapporteur pour avis a fait le point des moyens financiers de la D. A. T. A. R. ainsi que de la politique des contrats de pays. Il a rappelé le rôle des sociétés de développement régional (S. D. R.) et des diverses institutions chargées de favoriser le développement des régions, et insisté sur la multi-

plication des interventions des établissements publics régionaux qui souhaiteraient voir leurs compétences élargies dans le domaine économique. Il a évoqué les interventions du fonds européen de développement régional (F. E. D. E. R.).

A propos de la décentralisation, M. Roger Rinchet a indiqué la reprise des demandes d'agrément de construction de locaux industriels, de bureaux et d'entrepôts en région parisienne, ainsi que la localisation de ces nouvelles surfaces : il a relevé le nombre réduit de refus d'agrément et énuméré les principales opérations de décentralisation de services publics réalisées en 1980.

Présidence de M. Raymond Dumont, secrétaire. — M. Roger Rinchet a alors évoqué l'activité des différentes missions interministérielles d'aménagement (Languedoc-Roussillon, Côte Aquitaine, Espace naturel méditerranéen, Corse, Plateau de Valbonne).

A propos des acquisitions du conservatoire du littoral, le rapporteur pour avis a estimé nécessaire de rechercher de nouveaux concours pour partager le coût de gestion des terrains achetés, qui incombe exclusivement aux communes.

Après avoir rappelé les actions de restructuration des zones minières, il a dressé un premier bilan des interventions du fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F. I. D. A. R.), ainsi que de la mise en œuvre du plan du grand Sud-Ouest.

Abordant le rôle de la D. A. T. A. R. dans la réalisation des grands investissements structurants — notamment les infrastructures routières — et le développement des transports et des communications, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur les effets possibles de la télématique sur l'aménagement du territoire. Il a regretté que la spéculation foncière freine les initiatives des collectivités locales qui entendent aménager des zones industrielles.

A propos des aides aux entreprises, le rapporteur pour avis a récapitulé l'effort consenti pour créer des activités nouvelles dans les zones touchées par la crise de la sidérurgie et de la construction navale, pour aider les entreprises en difficulté et pour accélérer le développement des petites et moyennes entreprises lorsqu'elles connaissent une croissance rapide ou largement orientée vers l'étranger.

Notant la multiplicité des aides en vigueur, il a fait le point de l'application du régime des primes de développement régional et des primes de localisation d'activité tertiaire ou de recherche ; à cet égard, il a regretté que la réflexion d'ensemble

envisagée sur la carte des primes n'ait pas encore débouché sur des mesures concrètes applicables dès le début de la période du VIII^e Plan.

Au cours de la discussion qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, les observations suivantes ont été formulées.

A propos des agréments de constructions de nouveaux locaux industriels ou de bureaux en Ile-de-France, M. Pierre Ceccaldi-Pavard a estimé que le pourcentage des surfaces refusées devait être supérieur au pourcentage de refus apprécié par rapport au nombre de demandes, indiqué par M. Roger Rinchet.

Pour M. Fernand Lefort, il faut éviter que les décisions prises en matière d'aménagement du territoire aient pour effet de mettre les collectivités locales devant le fait accompli ; il a estimé que des aides devraient être accordées aux communes, il s'est préoccupé d'un éventuel désengagement de l'Etat à l'égard du financement des liaisons routières, et s'est enquis de la participation de l'Etat à l'élimination des « friches industrielles » en Ile-de-France, ainsi que du montant global des crédits affectés à la mission interministérielle d'aménagement du Languedoc-Roussillon depuis la création de celle-ci.

M. Jacques Braconnier a regretté que les études sur l'emploi menées à l'initiative de la D. A. T. A. R. ne soient pas assez fines, malgré l'existence des observatoires de l'emploi, et que les analyses relatives aux bassins d'emploi ne débouchent pas sur des mesures concrètes.

M. Jean Peyrafitte a estimé qu'en zone rurale, et surtout en montagne, la politique de la D. A. T. A. R. manque d'envergure et de moyens financiers ; il a considéré que cette délégation adopte une démarche trop théorique et bureaucratique, sans tenir compte des avis des élus et des réalités ; les promesses sont nombreuses — notamment dans le cadre du plan du grand Sud-Ouest — mais les réalisations rares, alors que la désertification s'étend. Enfin, les subventions ne peuvent pallier les difficultés des communes ne disposant pas de moyens d'auto-financement.

Constatant, pour 1981, la diminution des autorisations de programme et l'augmentation concomitante des crédits de paiement du budget de l'aménagement du territoire, M. Richard Pouille s'est demandé s'il fallait voir dans cette évolution une conséquence du démarrage des contrats pays ou de l'austérité budgétaire. Souhaitant un développement des initiatives des régions, il a proposé l'institution d'enveloppes régionales destinées aux aides à l'industrie. A propos du financement des équipements routiers, il a estimé que les concours régionaux

doivent accompagner l'effort de l'Etat, mais en aucun cas s'y substituer. Partageant les soucis du rapporteur pour avis relatifs à la gestion des terrains acquis par le conservatoire littoral et à l'insuffisance des moyens des collectivités locales qui entendent utiliser la procédure des zones d'aménagement différé, il a, sur ce dernier point, cité l'exemple d'un établissement public chargé dans son département de réserver des terrains pour de futurs aménagements.

M. France Lechenault a estimé que le rôle de la D. A. T. A. R. dans l'espace rural doit être conforté, il a interrogé le rapporteur pour avis à propos des autoroutes en construction, et il a évoqué les difficultés de l'emploi observées dans la communauté urbaine de Monceau-les-Mines - Le Creusot.

Après une observation de M. Raymond Brun, et M. Roger Rinchet ayant répondu aux différents orateurs, le rapport pour avis de celui-ci a été adopté par la commission, qui a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption du projet de budget de l'aménagement du territoire pour 1981.

Présidence de M. Michel Chauty, président. — Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a, tout d'abord, entendu le rapport pour avis de M. Jacques Mossion sur les dispositions du projet de loi de finances pour 1981 relatives aux **Territoires d'Outre-Mer** (T. O. M.).

Après avoir signalé que la fusion en un seul document des crédits affectés aux Départements et aux Territoires d'Outre-Mer compliquait l'analyse budgétaire, M. Jacques Mossion a dressé un tableau des principales caractéristiques géographiques, économiques et humaines de chaque territoire. L'augmentation des ventes de nickel et de chrome a entraîné une amélioration de la situation économique de la Nouvelle-Calédonie ; les productions agricoles ont par contre stagné. En Polynésie française, si la production de coprah a crû, les cultures de vanille, de café et de produits vivriers ont diminué.

La fréquentation touristique a progressé de 8 p. 100 en 1979 (101 194 touristes en 1979). L'économie de Wallis et Futuna reste toujours dominée par des cultures vivrières qui couvrent les besoins de la population.

Le rapporteur pour avis a ensuite décrit les dotations budgétaires qu'il est prévu d'affecter aux T. O. M. Les dépenses ordinaires du secrétariat d'Etat progressent de 4,7 p. 100 ; les dépenses en capital diminuent de 1,2 p. 100. Quant à l'ensemble des crédits destinés aux T. O. M., ils seront de 2 milliards de francs en crédits de paiement et de 217 millions de francs en autorisations de programme.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Michel Chauty a décrit les importantes possibilités offertes à la pêche dans les Terres australes et antarctiques françaises.

En réponse aux questions de MM. André Lejeune, Pierre Tajan et Fernand Lefort, M. Jacques Mossion a précisé qu'il était difficile de comparer les niveaux de vie des populations des T. O. M. avec celui que l'on connaît en métropole ; en 1977, le produit intérieur brut (P. I. B.) par habitant était de 26 000 francs en Nouvelle-Calédonie et de 19 500 francs en Polynésie française. Il a indiqué que Wallis et Futuna produisaient en 1978 4 300 tonnes de bananes, 4 400 tonnes de fruits de l'arbre à pain, 2 400 tonnes de manioc et 2 500 000 noix de coco.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les crédits des Territoires d'Outre-Mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 1981.

La commission a ensuite entendu M. Bernard Parmantier présenter son **rapport pour avis** sur les dispositions du projet de loi de finances pour 1981 relatives aux **Départements d'Outre-Mer** (D. O. M.).

Le rapporteur pour avis a rappelé que l'an dernier il avait consacré son rapport aux problèmes de formation dans les D. O. M. Il a regretté que ses multiples interventions publiques devant différents ministres n'aient abouti à aucun résultat. Cette année, M. Bernard Parmantier souhaitait examiner les problèmes des migrations entre les D. O. M. et la métropole. Malheureusement, les réponses obtenues du Secrétariat d'Etat n'ont pas permis d'établir un constat sérieux de ce délicat problème. Il serait nécessaire que le ministère soit en mesure d'informer de façon satisfaisante et complète les parlementaires, et en particulier les rapporteurs.

Ayant rappelé la nécessité de développer l'appareil de production des D. O. M., le rapporteur pour avis a constaté que peu de progrès avaient été réalisés dans ce sens ; l'agriculture de ces départements reste encore largement monoproductrice ; les tentatives de développement de l'élevage n'ont, par exemple, connu que très peu de succès, sauf en Guyane. La croissance industrielle a été très limitée. Cette stagnation économique a entraîné un fort taux de chômage (25,64 p. 100 à la Réunion, 21,41 p. 100 à la Martinique, 23,80 p. 100 à la Guadeloupe et 9,56 p. 100 en Guyane), et a contraint de nombreux Antillais et Réunionnais à émigrer vers la métropole.

Après avoir signalé que les crédits du secrétariat d'Etat diminuent en francs constants, le rapporteur pour avis a déploré que les seules dotations qui augmentent de manière significative soient celles qui concernent la gendarmerie et la justice.

En conclusion, le rapporteur pour avis a souhaité que le Gouvernement prenne trois engagements. En premier lieu, les crédits destinés aux D. O. M. devraient croître à un taux supérieur à celui du budget de l'Etat ; il serait par ailleurs nécessaire que les moyens financiers du Bumidom (Bureau des migrations pour les Départements d'Outre-Mer) soient augmentés ; enfin, il serait urgent de mettre en place un outil statistique adapté aux problèmes des D. O. M.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Charles Lenglet a insisté sur la nécessité d'améliorer la desserte aérienne et maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon en créant un port en eau profonde et en modernisant les équipements aéronautiques.

M. Michel Chauty s'est associé à ces propos et a ajouté que les problèmes d'accès à la ressource que connaissent les pêcheurs de Saint-Pierre-et-Miquelon étaient dus, en grande partie, au statut départemental de ces îles.

La commission a enfin décidé de n'examiner les conclusions du rapport de M. Bernard Parmantier qu'après l'audition du secrétaire d'Etat aux Territoires et Départements d'Outre-Mer.

Jeudi 30 octobre 1980. — Présidence de M. Michel Chauty, président. — La commission a entendu **M. Paul Dijoud, secrétaire d'Etat** auprès du ministre de l'intérieur, chargé des **Départements et Territoires d'Outre-Mer (D. O. M. - T. O. M.)** sur les grands problèmes de son département ministériel.

Le ministre a tout d'abord rappelé que le budget du secrétariat d'Etat ne contient qu'une faible partie des moyens mis en œuvre outre-mer, et qu'il est difficile d'évaluer au préalable les dépenses qu'effectueront les ministères techniques dans les D. O. M. et les T. O. M. En 1981, l'effort budgétaire total de l'Etat en faveur de ces territoires progresse. M. Dijoud a exprimé sa satisfaction en ce qui concerne la stabilité politique et sociale de l'Outre-Mer.

La dépression économique mondiale et les catastrophes naturelles ont durement atteint l'économie des Départements et Territoires d'Outre-Mer. L'Etat s'efforce de développer par tous les moyens les investissements et de transformer les structures de l'économie ; la réforme foncière et la politique d'aménagement devraient avoir de grandes conséquences pour l'agriculture ; un

important effort devrait être entrepris l'année prochaine en faveur du logement social. L'objectif de l'Etat est de permettre aux habitants d'Outre-Mer d'avoir le plus rapidement possible le même niveau de vie que celui de la métropole. La départementalisation sociale contribue fortement à cet objectif. Dans un avenir proche le problème de l'emploi des jeunes sera très préoccupant, car le nombre d'emplois créés est très insuffisant et la migration vers la métropole devient de plus en plus difficile.

Présidence de M. André Barroux, secrétaire. — Au cours du débat qui a suivi l'exposé du ministre, **M. Jacques Mossion** a rappelé les grandes orientations de son rapport pour avis sur les T. O. M. et il s'est inquiété de la desserte de la Polynésie française ; il a par ailleurs souhaité qu'une meilleure information des parlementaires en ce qui concerne l'Outre-Mer soit assurée d'une manière satisfaisante.

M. Bernard Parmantier, rapporteur pour avis du budget des D. O. M., a également regretté les difficultés que l'on rencontre pour étudier de manière approfondie les problèmes des D. O. M. et souhaité qu'une meilleure politique d'information soit mise en place. Il a par ailleurs exprimé ses inquiétudes face à la dégradation du climat social.

M. Fernand Lefort a souhaité obtenir des précisions sur le développement industriel des Antilles et de la Guyane. **M. Fernand Tardy** a insisté sur la nécessité de la modernisation des structures agricoles.

En réponse, le secrétaire d'Etat a rappelé que l'examen de son seul budget n'est pas suffisant pour juger de l'effort total de l'Etat en faveur des D. O. M. et des T. O. M. Par ailleurs, il est impossible de prévoir d'une manière détaillée et certaine les dépenses des ministères techniques Outre-Mer. Le secrétariat d'Etat s'est toujours efforcé de donner la meilleure information possible au Parlement, malgré certaines difficultés techniques inhérentes à la spécificité des D. O. M. et T. O. M.

Le problème de la desserte des T. O. M. et, en particulier, de la Polynésie française, est une préoccupation constante de l'administration. **M. Dijoud** a expliqué que la fermeture de certaines usines de fabrication de sucre était due à une insuffisante rentabilité de ces entreprises. Il a rappelé que l'augmentation et la diversification de la production agricole demeurent des objectifs majeurs.

La commission a ensuite entendu **M. Robert Laucournet** lui présenter son rapport pour avis sur les dispositions du projet de loi de finances pour 1981 relatives au logement.

Après avoir regretté la suppression du secrétariat d'Etat au logement, M. Robert Laucournet a expliqué qu'il était difficile de porter un jugement sur le projet de budget car le fonds d'action conjoncturelle (F. A. C.) représente 15 p. 100 des dotations totales destinées au logement. Compte tenu de ce fonds, le Gouvernement prévoit de distribuer en 1981 77 000 prêts locatifs aidés (P. L. A.), 140 000 prêts aidés pour l'accession à la propriété (P. A. P.). Si le F. A. C. n'est pas engagé, ces chiffres seront réduits de plus de 22 p. 100.

Depuis quelques années, la politique menée par l'Etat entraîne une réduction du nombre de logements construits ; cette évolution, particulièrement marquée pour les logements locatifs aidés, est préoccupante car les besoins sont encore nombreux dans tous les domaines.

Les travaux préparatoires au VIII^e Plan ont permis d'estimer qu'il était nécessaire de construire 450 000 logements par an ; cet objectif ne sera pas atteint en 1981. Le budget ne permettra pas de soutenir de manière satisfaisante l'industrie du bâtiment qui est pourtant un secteur essentiel de notre économie.

Le rapporteur pour avis a ensuite montré la nécessité de l'amélioration du parc existant. Après avoir rappelé les différents modes de financement de la réhabilitation, M. Robert Laucournet a insisté sur les possibilités d'économie d'énergie dans le secteur de l'habitation ; il a vivement regretté que les différentes aides à l'amélioration de l'habitat ne soient accordées qu'après conventionnement des logements, car cela freine de nombreux travaux pourtant fort nécessaires.

Le rapporteur pour avis a ensuite dénoncé la progression des coûts dans le secteur du logement ; l'augmentation des loyers et des charges est continue ; le prix des constructions neuves s'accroît rapidement à cause de l'augmentation du prix du foncier, de l'amélioration de la qualité et de la hausse des taux d'intérêt. Ces hausses limitent l'efficacité des aides de l'Etat et entraînent de plus en plus de graves problèmes sociaux.

M. Robert Laucournet a enfin souhaité que le Gouvernement entreprenne un certain nombre de réformes. L'assurance construction connaît à l'heure actuelle d'importantes difficultés et il est nécessaire de remodeler les techniques employées. De même, il serait souhaitable de modifier notre fiscalité immobilière. Enfin, le développement de la pluripropriété nécessite la création d'un cadre législatif adopté à cette forme de vente immobilière.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Fernand Lefort a souligné que le logement devait

rester une priorité nationale et a déploré que les objectifs du VIII^e Plan ne soient pas atteints dès la première année de réalisation du Plan ; il a signalé que la réhabilitation permettait d'employer une main-d'œuvre qualifiée ; il a demandé à M. Robert Laucournet de rappeler le montant des dotations budgétaires consacrées au logement depuis 1975.

M. René Régnault a dénoncé les difficultés que rencontrent les Français pour trouver un logement en location ou en accession à la propriété. Il s'est interrogé sur l'efficacité du nouveau système d'aide au logement.

Enfin, sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a décidé à l'unanimité de soumettre à l'appréciation du Sénat les dispositions du projet de loi de finances pour 1981 relatives au logement.

La commission a ensuite approuvé les conclusions du **rapport pour avis de M. Bernard Parmantier** concernant les crédits des Départements d'Outre-Mer (D. O. M.) et tendant à demander qu'une concertation régulière soit organisée entre le secrétariat d'Etat et les rapporteurs. Sous réserve de cette observation, la commission a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les dispositions au projet de loi de finances pour 1981 relatives aux D. O. M.

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES, DE LA DEFENSE ET DES FORCES ARMEES

Mercredi 29 octobre 1980. — *Présidence de M. Jean Lecanuet, président.* — La commission a entendu le **rapport de M. Max Lejeune** sur le projet de loi n° 39 (1980-1981) autorisant l'**approbation de l'échange de lettres franco-algérien** relatif au retour en Algérie des **travailleurs algériens et de leur famille** ainsi que la **convention générale sur la sécurité sociale.**

M. Max Lejeune a rappelé qu'un certain nombre d'accords ont été conclus entre la France et l'Algérie, après des négociations longues et difficiles, à la suite du voyage de notre ministre des affaires étrangères à Alger le 18 septembre dernier. Parmi ces accords figurent un échange de lettres relatif au retour en Algérie de travailleurs algériens et une convention générale sur la sécurité sociale ; analysant les principales dispositions de l'accord sur le retour des travailleurs, le rapporteur a indiqué

les trois séries de mesures décidées pour inciter ces travailleurs algériens à retourner volontairement dans leur pays d'origine : il s'agit d'actions de formation professionnelle, d'aides à la création de petites entreprises en Algérie et de mesures d'incitation au retour, en particulier le versement d'une allocation égale à quatre fois le salaire perçu ; cette allocation n'étant pas cumulable avec les avantages précédents.

En conclusion, M. Max Lejeune a estimé que la conclusion des accords franco-algériens constituait une importante étape dans les relations bilatérales entre les deux pays et a proposé à la commission d'adopter le projet de loi.

Après un échange de vues au cours duquel M. Antoine Andrieux a évoqué l'engagement du Gouvernement algérien d'accepter le transfert des capitaux des Français restés en Algérie, regrettant qu'il ne s'agisse pas d'un accord formel, la commission a adopté les conclusions favorables de son rapporteur.

Puis M. Francis Palmero a présenté son rapport sur le projet de loi n° 10 (1980-1981) autorisant l'approbation de la convention franco-algérienne relative au transport par la Société nationale des chemins de fer algériens de certains pensionnés au titre des lois françaises.

Les conclusions favorables du rapporteur ont été adoptées par la commission.

Le président Jean Lecanuet a ensuite indiqué que la commission des finances venait d'émettre un avis défavorable à l'adoption du projet de loi concernant la convention intergouvernementale relative à Eurodif.

Après un échange de vues auquel ont participé M. Jacques Genton, rapporteur de ce projet, M. Yvon Bourges, M. Gérard Gaud et le président, la commission a décidé de charger son rapporteur de maintenir fermement sa position en faveur de l'adoption du projet concernant Eurodif dont l'examen viendra dans l'après-midi en séance publique.

Judi 30 octobre 1980. — Présidence de M. Jean Lecanuet, président. — La commission a entendu un exposé de M. Jean François-Poncet, ministre des affaires étrangères, sur la situation internationale.

Le ministre a essentiellement traité deux séries de questions se rapportant, d'une part, à la situation au Moyen-Orient et, d'autre part, aux relations Est-Ouest. Il a également informé la commission des récentes initiatives diplomatiques prises par la France.

M. Jean François-Poncet a rappelé la position de la France sur le conflit entre l'Irak et l'Iran, position qui a été réexposée par le représentant permanent de la France au conseil de sécurité le 29 octobre 1980. M. Jean François-Poncet a réaffirmé l'importance vitale que revêt la liberté de navigation dans le golfe et le détroit d'Ormuz ainsi que la nécessité qu'il n'y soit porté aucune atteinte.

A propos du Moyen-Orient, le ministre a fait part des préoccupations que suscite l'instabilité qui prévaut dans l'ensemble de la région, notamment au Liban. En ce qui concerne le règlement de la question israélo-arabe, il a marqué le grand intérêt suscité par la mission que M. Thorn a effectuée au nom des Neuf dans les différents pays de la région en application de la Déclaration de Venise. Il a souligné que la voix de la Communauté européenne était attendue et entendue. Les Neuf doivent maintenant poursuivre leur effort en précisant la façon dont les principes de la Déclaration de Venise pourraient être concrètement mis en œuvre. A cet égard, M. Jean François-Poncet a indiqué que la France avait soumis à ses partenaires un document sur la sécurité d'Israël et des pays de la région.

Le ministre a marqué que les événements d'Afghanistan continuent de peser gravement sur la situation internationale, y compris sur la réunion de Madrid. Le niveau de l'intervention soviétique n'a pas sensiblement varié. La résistance nationale s'étend aux différentes parties du pays. Le nombre des réfugiés, notamment au Pakistan, va croissant. Le ministre a salué la détermination dont fait preuve le Pakistan.

Aucun progrès n'a été accompli sur la voie d'un règlement politique, seul susceptible de donner une issue à la crise.

Le ministre a rappelé l'attention et la sympathie avec lesquelles la France suit les efforts de la Pologne pour surmonter ses difficultés présentes et répondre aux aspirations de son peuple. Si ces efforts ne pouvaient se développer librement, chacun mesure les risques considérables qui en résulteraient pour les relations Est-Ouest.

Le ministre, répondant notamment à des **questions** qui lui avaient été posées par le **président**, par **M. Chaumont** et **M. Mont**, a souligné que les relations Est-Ouest ne peuvent s'accommoder d'un déséquilibre militaire et supposent l'équilibre des forces.

Le ministre a ensuite informé la commission de certaines initiatives diplomatiques prises récemment par la France concernant notamment les accords qu'il a signés avec l'Algérie et qui mettent fin au contentieux entre les deux pays.

Par ailleurs, le ministre a fourni des informations sur le voyage en Chine du Président de la République.

Répondant ensuite à d'autres questions qui lui étaient posées notamment par **M. Paul d'Ornano** concernant les incidents du Vanuatu, il a rappelé que le Gouvernement était intervenu avec fermeté pour obtenir la libération des ressortissants français détenus. **M. Jean François-Poncet** a ajouté que la mise en œuvre de la coopération avec le nouvel Etat serait subordonnée au respect par celui-ci des intérêts de la France.

M. Antoine Andrieux a salué l'attitude responsable observée par le Gouvernement à l'égard des événements de Pologne. Il a également souligné, à propos des otages américains en Iran, le caractère choquant d'une négociation entreprise à la suite d'une prise d'otages.

Le ministre a répondu à **M. Gérard Gaud** en ce qui concerne les perspectives de l'approvisionnement pétrolier de la France.

M. Jean François-Poncet s'est félicité d'une remarque faite par **M. Paul d'Ornano** qui rendait hommage au travail effectué par la cellule de crise du ministère des affaires étrangères au moment où les hostilités entre l'Irak et l'Iran ont rendu son fonctionnement nécessaire.

A **M. Francis Palmero**, le ministre a indiqué que le Gouvernement était intervenu à plusieurs reprises pour obtenir la libération de M. Cros, correspondant de l'agence France Presse à Lusaka, tant auprès du Gouvernement zambien que de différents pays africains.

Répondant à une question de **M. Serge Boucheny** à propos de la Bolivie, **M. Jean François-Poncet** a rappelé que la France reconnaît les Etats, non les Gouvernements; le maintien de notre ambassade à La Paz est d'autant plus nécessaire que notre ambassadeur est intervenu en faveur de nombreuses personnalités détenues. **M. Jean François-Poncet** a rappelé que l'ex-présidente de Bolivie, Mme Gueiler, avait choisi la France comme terre d'asile.

A propos de la Corée, le ministre a rappelé que le Gouvernement était intervenu, à plusieurs reprises, en faveur de M. Kim Dae Jung.

Il a enfin précisé à **M. Francis Palmero** et à **M. Max Lejeune** la position qu'il avait exprimée à l'Assemblée Nationale le 29 octobre concernant les déclarations de M. Bégin à la suite de l'attentat de la rue Copernic. Le ministre a rappelé que ces propos avaient été relevés, comme il convenait, par l'ambassadeur de France qui, sur ses instructions, avait effectué une

démarche à Tel-Aviv. Le Gouvernement français ne peut accepter que soit suspecté d'antisémitisme quiconque propose une politique différente de celle de M. Bégin. Un tel amalgame est inadmissible. La politique de la France au Moyen-Orient n'a d'autre objet que la recherche d'une paix juste et durable, seule susceptible de garantir l'existence d'Israël dans des frontières reconnues donc sûres.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 29 octobre 1980. — *Présidence de M. Robert Schwint, président, puis de M. André Rabineau, vice-président.* — La commission a tout d'abord procédé à la désignation de **M. André Méric** comme **rapporteur** de la proposition de loi n° 40 (1980-1981), dont il est l'auteur, relative à la **protection sociale**.

Elle a ensuite **examiné** le projet de loi n° 4 (1980-1981), déclaré d'urgence, relatif au **travail à temps partiel**.

Après avoir relativisé l'importance et l'enjeu de ce projet, **M. Jean Gravier, rapporteur**, a estimé que le travail à temps partiel ne constituait que l'une des réponses à des aspirations qualitatives formulées à l'occasion d'une demande potentielle, difficile à évaluer avec précision ; il a insisté sur l'ambiguïté de ce texte qui répond, par ailleurs, au souci de certains employeurs de disposer d'une plus grande souplesse dans la gestion de la main-d'œuvre, et indiqué que ce projet ne pouvait s'apprécier qu'à la lumière des négociations actuellement menées sur la réduction de la durée du travail et dans le contexte économique et social du moment.

Il a souligné le faible développement du travail à temps partiel en France et précisé que les chiffres fournis devaient être considérés avec prudence en raison de la présence d'une forte proportion de non-salariés. Après avoir relevé le caractère essentiellement féminin de la demande, il a tenté d'esquisser le profil moyen du salarié à temps partiel et a fait observer le décalage constaté entre la demande potentielle et la réalité de cette forme d'activité.

Le rapporteur a ensuite recensé les obstacles principaux qui s'opposent actuellement au développement du travail à temps partiel, tant du côté des salariés que des employeurs ; il a ensuite analysé le droit positif parcellaire qui régit cette matière en

relevant la part importante occupée par les accords collectifs et l'ampleur prise par le « secteur libre ». Après avoir indiqué que ce projet consistait, pour l'essentiel, à faire disparaître les contraintes qu'invoquent les employeurs à l'égard de cette forme d'emploi et à renforcer les garanties des salariés concernés, il a précisé que ce texte ne pourrait trouver son plein effet que complété par les accords conventionnels spécifiques à chaque branche et secteur d'activité.

Après les interventions du président Schwint, de MM. André Rabineau, André Méric, Jean Chérioux, Jean Béranger, de Mmes Cécile Goldet et Marie-Claude Beaudeau, de MM. Louis Souvet, Jacques Bialski, Pierre Louvot et Gérard Roujas, la commission a procédé à l'examen des articles du projet.

Elle a adopté sans modification les *articles premier*, 2 (2^e et 4^e alinéas de l'article L. 212-4-2 du code du travail), 3 et 6 du projet.

Sur proposition de son rapporteur :

— Elle a adopté une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 212-4-2 du code du travail qui renforce le rôle des représentants du personnel dans la mise en œuvre du travail à temps partiel, en précisant, à la demande de M. Louis Souvet, que cette forme d'emploi doit bénéficier en priorité aux salariés à temps complet de l'entreprise, sur leur demande.

— Au troisième alinéa de cet article L. 212-4-2, elle a adopté un amendement qui tient compte de l'ancienneté des salariés dans l'entreprise pour la détermination de la rémunération du travail à temps partiel ; enfin, pour assurer plus de cohérence avec les alinéas suivants de l'article L. 212-4-2, elle a déplacé le cinquième alinéa du même article pour le placer après le troisième alinéa.

— Elle a précisé, à l'article L. 212-4-3, que le contrat de travail du salarié à temps partiel devait prendre une forme écrite et a procédé à une nouvelle mise en forme de cet article.

— A l'article L. 212-4-4 relatif aux seuils d'effectifs des salariés, elle a adopté un amendement qui écarte de la modulation prévue les seuils concernant l'hygiène et la sécurité.

— Elle a adopté l'article L. 212-4-5 relatif au « droit au retour » du salarié, en précisant que cette priorité doit d'abord viser l'établissement ou, à défaut, l'entreprise.

— Elle a adopté deux articles additionnels après l'article 2, le premier modifiant l'article L. 432-4 du code du travail et destiné à institutionnaliser le rôle consultatif du comité d'entreprise à l'égard du travail à temps partiel, le second tendant à

limiter l'éligibilité des salariés à temps partiel à une seule entreprise lorsque ces derniers sont employés dans plusieurs entreprises.

— Elle a adopté, assortis d'amendements de forme, les articles 4 et 5 du projet.

Enfin, sous réserve des amendements proposés, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi.

Jeudi 30 octobre 1980. — *Présidence de M. Robert Schwint, président, puis de M. Hubert d'Andigné, secrétaire.* — La commission a, tout d'abord, procédé, au cours d'une première séance tenue dans la matinée, à l'**examen des amendements** déposés sur le projet de loi n° 386 (1979-1980) relatif à la **protection de l'emploi des salariés victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.** Le rapporteur, **M. Pierre Sallenave**, a exposé que dix-neuf amendements avaient été présentés en dehors de ceux de la commission, quelques-uns semblables à ceux adoptés la semaine passée, d'autres apportant des précisions intéressantes. Il a ensuite abordé l'examen de chacun de ces amendements.

Sur proposition du rapporteur et après une large discussion à laquelle ont participé MM. Noël Berrier, Jacques Bialski, Mme Cécile Goldet, MM. Pierre Louvot, André Rabineau, Louis Souvet et Hector Viron, la commission a décidé de donner un avis favorable aux amendements n° 17, de M. François Dubanchet, 21 et 24 de M. Hector Viron, 27 et 28 de MM. Jean Chérioux et Louis Souvet.

Elle a par contre décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 12 et 13 de M. Hector Viron, 20, de M. François Dubanchet, 22, 23 et 14 de M. Hector Viron et 15 de M. Pierre Louvot.

Elle a estimé, d'autre part, que les amendements n° 11 de M. Hector Viron, 16 de M. François Dubanchet et 25 de M. Michel Moreigne étaient satisfaits par son propre amendement n° 1 ; que, de même, l'amendement n° 18 de M. François Dubanchet était satisfait par son amendement n° 4 et les amendements n° 19 de M. François Dubanchet et 26 de MM. Jean Chérioux et Louis Souvet, par son amendement n° 9 rectifié, adopté précédemment.

Elle a enfin décidé de préférer l'amendement n° 29 du Gouvernement à l'amendement n° 6 qu'elle avait précédemment adopté.

La commission a alors procédé à l'**examen des amendements** au projet de loi n° 5 (1980-1981), déclaré d'urgence, relatif au **travail à temps partiel dans la fonction publique.**

Le président a présenté les propositions du rapporteur empêché.

La commission a décidé de s'en remettre, sur l'amendement n° 6 de Mme Rolande Perlican, aux engagements attendus du Gouvernement, en invitant alors les auteurs à le retirer. En cas de refus de ceux-ci, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

La commission a ensuite émis un avis défavorable à l'adoption des amendements n° 8 de Mme Rolande Perlican et 15 de Mme Cécile Goldet.

Elle a alors donné un avis favorable aux amendements n° 7 de Mme Rolande Perlican et 17 de Mme Cécile Goldet.

Tenant compte des engagements du Gouvernement, elle a décidé d'émettre un avis défavorable aux amendements n° 14 de Mme Rolande Perlican et 16 de Mme Cécile Goldet.

Après un court débat, elle a décidé de donner également un avis défavorable aux amendements n° 9 de Mme Rolande Perlican et 18 de Mme Cécile Goldet.

Elle a émis un avis favorable aux amendements n° 10 de Mme Rolande Perlican et 19 de Mme Cécile Goldet, tendant, comme l'amendement de la commission, à supprimer l'article 6.

Elle a enfin donné un avis défavorable à l'amendement n° 11 de Mme Rolande Perlican puis, à l'article 7, aux amendements n° 12 et 13 de Mme Rolande Perlican et 20, 21 et 22 de Mme Cécile Goldet.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n° 23 et 24 de Mme Cécile Goldet.

Enfin, la commission a adopté un amendement de son rapporteur tendant à marquer le caractère dérogatoire des règles posées par l'article 7 et relatives à la détermination des traitements alloués aux agents à temps partiel.

M. André Rabineau a ensuite proposé à ses collègues quelques modifications aux amendements présentés par la commission au projet de loi n° 18 (1980-1981) modifiant la loi n° 79-10 du 3 janvier 1979 portant diverses mesures en faveur des salariés privés d'emploi qui créent une entreprise. Trois modifications purement rédactionnelles ont été apportées aux amendements n° 1, 3 et 4. L'amendement n° 2, modifiant l'article 3 de la loi du 3 janvier 1979, a été rectifié de façon à faire bénéficier de la couverture gratuite contre les accidents du travail, les seuls créateurs d'entreprise salariés, cette restriction étant motivée par des problèmes d'application pratique.

Présidence de M. André Rabineau, vice-président. — Au cours d'une seconde réunion tenue dans la soirée, la commission a examiné les amendements n° 7 et 9 de Mme Rolande Perlican et M. Jacques Eberhard dans leur texte rectifié. Elle a décidé d'émettre, à l'encontre de ces amendements, un avis défavorable. Elle a, ensuite, pour le cas où son amendement de suppression de l'article 6 serait rejeté par le Sénat, émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 26 du Gouvernement.

Elle a également donné un avis favorable à l'amendement n° 27 du Gouvernement.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 28 octobre 1980. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président, et de M. Jacques Descours Desacres, vice-président.* — La commission a procédé, sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur général, à l'examen des amendements au projet de loi n° 279 (1979-1980) portant règlement définitif du budget de 1978.

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié; elle a assorti d'observations son rejet des amendements n° 1 rectifié, n° 5 rectifié et n° 7 rectifié.

Sous le bénéfice de l'adoption de sous-amendements, elle a émis un avis favorable aux amendements n° 3 rectifié et n° 6 rectifié.

Elle s'est également prononcée sur l'application de l'article 40 de la Constitution à l'amendement n° 8.

La commission a, ensuite, entendu M. Maurice Papon, ministre du budget, sur le projet de loi de finances pour 1981.

M. Maurice Papon a dégagé les lignes de force du projet de loi de finances : réduction du déficit budgétaire en corrélation avec la compression des dépenses publiques, actions en faveur de la croissance et, de façon plus ponctuelle, orientations privilégiant certains domaines tels la défense et la famille.

Mais le projet de budget est également dépendant du contexte économique général :

1° Les effets du second choc pétrolier.

Selon l'organisation de coopération et de développement économique (O. C. D. E.), les effets de ce second choc ont altéré la croissance de 5,4 p. 100 et accéléré la hausse des prix de 10,2 p. 100.

En 1980, la facture pétrolière s'élèvera à plus de 120 milliards de francs — soit une somme supérieure à l'impôt sur le revenu.

En 1980, les grands agrégats économiques subissent le contre-coup de cette ponction :

— déséquilibre du commerce extérieur imputable pour 90 p. 100 au déficit énergétique ;

— poursuite de la hausse des prix à un rythme annuel de 13,6 p. 100 ;

— et ralentissement de l'activité économique.

2° Mais pour indéniables qu'ils aient été, les effets du choc pétrolier ont été atténués grâce à l'état de préparation de notre économie :

— la bonne tenue du franc se confirme en dépit des soldes commerciaux négatifs ;

— la dépendance énergétique de la France est en diminution ; la part du pétrole dans notre consommation d'énergie est en baisse, de 66 p. 100 en 1973 à 56 p. 100 en 1979, avec un objectif de 30 p. 100 à l'horizon 1990 ;

— diminution gagée par l'augmentation de la part du nucléaire et des énergies nouvelles ;

— la compétitivité des entreprises se renforce ; de la même manière, le financement de l'investissement, en hausse de 4 p. 100 pour 1980, a été en partie autorisé par une croissance spectaculaire des émissions obligataires, de 68 milliards de francs en 1979 à 110 milliards de francs en 1980 ;

— l'assainissement des finances publiques a concerné la réduction du déficit d'exécution du budget, qui ne représentera que 1,3 p. 100 du produit intérieur brut en 1980 contre 3 p. 100 en République fédérale d'Allemagne, 4 p. 100 au Royaume-Uni et 12 p. 100 en Italie ; parallèlement, la stabilisation de la croissance des dépenses de santé permettra de dégager un excédent de 8,5 milliards de francs en 1980, succédant à une gestion équilibrée en 1979 et à un déficit de 10,3 milliards de francs en 1978 ;

— s'agissant des prix, force est de constater que le second choc pétrolier a eu moins d'effet que le premier alors que le contrôle des prix a disparu dans le second cas.

— enfin, en matière d'emploi, on constate une baisse du rythme d'augmentation du nombre des demandeurs d'emplois.

Dans ces conditions, a déclaré le ministre du budget, les hypothèses économiques pour 1981 commandent des objectifs équilibrés mais qui n'excluent pas le maintien d'une croissance raisonnable, + 2,2 p. 100.

La poursuite de l'expansion devra être assise sur une politique conjoncturelle, mais aussi sur des orientations de structure.

Sur le premier point, le fonds d'action conjoncturel continuera, le cas échéant, à soutenir le rythme d'activité. Mais, à plus long terme, la croissance s'appuiera sur une incitation substantielle et durable (5 milliards de francs par an pendant cinq ans) ; de plus, l'étalement de cet encouragement à l'investissement n'encouragera pas l'inflation.

Ces grandes orientations sont confortées par le maintien, et même une baisse légère, de la pression fiscale. Dans cet esprit, les efforts fiscaux proposés pour 1981 sont peu nombreux et sélectifs : accroissement des droits sur les tabacs et alcools et aménagement de la fiscalité pétrolière.

Pour gager cette stabilisation de la ponction fiscale, les solutions résident dans une compression de la dépense publique, demandée depuis longtemps par la commission des finances du Sénat, dont l'application pour 1981 correspond à :

— des mesures d'économies sur le train de vie de l'administration pour un montant global de un milliard de francs ;

— une limitation des créations d'emplois à 1 890 unités (contre 25 000 postes ces dernières années) dont l'incidence est chiffrée à 2 milliards de francs ;

— la réduction du volume des concours aux entreprises publiques et des aides à l'industrie qui entraîne une moindre dépense de l'ordre de 2,5 milliards de francs par rapport à 1980 ;

— au maintien, en 1981, des crédits votés en 1980 au titre des dotations de fonctionnement des administrations, qui équivaut à une économie de l'ordre de 1,4 milliard de francs ;

— la rationalisation de certaines procédures financières qui économiseront à l'Etat 3,250 milliards de francs en 1981 ;

— l'amélioration de la gestion du portefeuille de participation de l'Etat, qui devrait procurer une recette de 1,5 milliard de francs en 1980.

Au total, 13 milliards de francs seront récupérés par cet effort de rigueur. Le volontarisme du projet de budget se marque, en matière de dépense, par les préférences données à certains domaines : défense, famille et recherche.

De même, la dotation globale de fonctionnement (+ 18,6 p. 100) et l'enveloppe agriculture (+ 15,1 p. 100) progresseront-elles dans des proportions importantes.

En conclusion, le ministre a rappelé la mise à la disposition des parlementaires d'un document annexe aux « voies et moyens » relatif à la fraude fiscale et la parution prochaine d'un livre des procédures fiscales après consultation de la commission des finances du Sénat.

M. Henri Duffaut a alors interrogé le ministre sur les relations entre la bonne tenue du franc et le niveau du taux d'intérêt dans notre pays, le niveau de rémunération des obligations, le caractère contestable de l'assimilation de certaines mesures budgétaires à des économies et, enfin, le remboursement de la T. V. A. aux communes.

Puis **M. Geoffroy de Montalembert** a exprimé à M. Maurice Papon son souhait de voir étendre aux entreprises agricoles l'aide fiscale à l'investissement consentie aux entreprises industrielles.

M. Louis Perrein a ensuite interrogé le ministre d'abord sur les risques que le projet de loi de finances ne provoque une aggravation du chômage, puis sur la politique du Gouvernement en matière de recherche sur les énergies nouvelles. Il a exprimé notamment sa crainte que le développement des nouvelles techniques de bureautique et de télématique n'aboutisse à une diminution du nombre d'emplois dans notre économie. Enfin, il a interrogé M. Maurice Papon sur les perspectives d'exécution du budget au regard de l'évolution des recettes de T. V. A.

M. Henri Caillavet a souhaité, comme M. Geoffroy de Montalembert, que l'aide fiscale à l'investissement soit accordée aux agriculteurs et s'est interrogé sur la priorité donnée au secteur privé des entreprises par rapport au secteur public.

M. Jacques Descours Desacres a interrogé le ministre sur le seuil de dix salariés en-deçà duquel certains avantages fiscaux ne sont pas consentis aux petites entreprises et a relevé une erreur dans une brochure gouvernementale relative à la fiscalité locale concernant les perspectives d'évolution des taux de taxe professionnelle, compte tenu du mécanisme de verrouillage prévu par les textes récemment votés par le Parlement.

M. Christian Poncelet a interrogé **M. Maurice Papon**, d'une part, sur le volant de chômage accepté par le Gouvernement en présentant la loi de finances et, d'autre part, sur la suppression par l'Assemblée nationale du fonds spécial d'investissement routier et les conditions d'utilisation du fonds d'action conjoncturelle.

M. Christian Poncelet a également interrogé le ministre sur le déclassement d'une partie du réseau routier national.

M. Louis Perrein a demandé au ministre quel devait être le volume des cessions opérées dans le portefeuille de l'Etat.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a présenté quatre observations :

La première portant sur la subordination de l'octroi de certaines aides budgétaires à un comportement dynamique de leurs bénéficiaires.

La deuxième concernant la diminution de crédits de voirie.

La troisième portant sur les conséquences inflationnistes de divers mécanismes d'indexation.

La dernière relative aux perspectives d'évolution de la tenue du franc, étant donné le niveau élevé de l'inflation dans notre pays.

M. Edouard Bonnefous, président, s'est inquiété de la lourdeur de la fiscalité sur les prix des produits pétroliers, de l'importance de la progression de nos importations hors énergie, des conséquences sur notre commerce extérieur de la parité du franc et du caractère inflationniste des mécanismes d'indexation ; il a suggéré que le Gouvernement adopte une politique d'emprunt plus souple, en pratiquant des émissions à taux variables.

En réponse aux différents intervenants, **M. Maurice Papon** a indiqué que le Gouvernement voulait éviter de succomber à la tentation du saupoudrage dans sa politique d'aide à l'investissement et a insisté sur la nécessité de développer la compétitivité de nos entreprises.

Il a estimé que les professions libérales bénéficient d'effets induits du développement industriel et qu'il n'était pas possible d'étendre à l'agriculture le bénéfice de l'aide fiscale à l'investissement, afin de ne pas créer de discriminations au sein des entreprises agricoles entre celles qui sont soumises au forfait et celles qui sont imposées sur leur bénéfice réel. Il a rappelé les aides spécifiques déjà accordées aux agriculteurs.

Puis il a fait valoir à M. Henri Duffaut que l'Etat, en 1981, dépenserait 13 milliards de moins à la suite d'économies dont l'authenticité ne pouvait être mise en doute.

Le ministre a estimé que les compressions d'emplois dans le secteur public prouvaient que ce budget n'avait pas un caractère électoraliste et a rappelé que tout recrutement dans la fonction publique n'avait pas été supprimé.

Il a souligné que ces mesures supposaient de la part de l'administration un réel effort de réorganisation et de réforme.

En réponse à M. Louis Perrein, il a indiqué que les opérations de portefeuille de l'Etat porteraient sur 1,5 milliard de francs et n'impliqueraient aucune dénationalisation.

M. Maurice Papon a estimé qu'un niveau élevé de taux d'intérêt était compatible avec un développement de l'épargne des ménages.

M. Henri Duffaut a alors déclaré que les souscripteurs de précédents emprunts de l'Etat avaient été spoliés.

Le ministre a ensuite souligné que la politique des « relais » consistant à confier certaines responsabilités économiques aux entreprises du secteur privé n'impliquerait, de la part de l'Etat, aucun renoncement à ses moyens d'orientation traditionnels de notre économie (politique monétaire, budgétaire, fiscale, etc.).

Puis M. Maurice Papon a indiqué que les recettes fiscales qui avaient le plus augmenté en 1980 étaient celles provenant de l'impôt sur les sociétés.

Répondant à une question de M. Jacques Descours Desacres, il a apporté des précisions concernant le mécanisme de « lissage » du seuil des dix salariés prévu dans le cadre des mesures du troisième pacte pour l'emploi.

Concernant le F. S. I. R. (fonds spécial d'investissement routier), le ministre a annoncé que sa suppression n'impliquerait aucune diminution des crédits qui allaient être ventilés en plusieurs chapitres.

En réponse à M. Edouard Bonnefous, président, M. Maurice Papon a indiqué que le pourcentage de la fiscalité dans le prix de vente des produits pétroliers avait diminué et a précisé que 90 p. 100 de l'accroissement en valeur de nos importations au cours du dernier trimestre étaient dus à l'alourdissement de notre facture pétrolière.

Mercredi 29 octobre 1980. — *Présidence de M. Henri Duffaut, vice-président.* — *Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée,* la commission a procédé, sur le rapport de **M. Michel Manet, rapporteur spécial,** à l'examen du **budget des ministères de l'économie et du budget.**

Le rapporteur spécial a tout d'abord indiqué que les crédits demandés pour les services communs, en 1981, s'élevaient à 5 509 millions de francs (contre 4 816 millions de francs en 1980), soit une augmentation de 14,4 p. 100. Cette majoration affecte surtout les dépenses ordinaires (98,2 p. 100).

Les crédits demandés au titre du ministère de l'économie sont, en 1981, d'un montant de 1 648 millions de francs (contre 1 426 millions de francs en 1980), soit + 15,6 p. 100.

La majoration constatée concerne aussi essentiellement les dépenses ordinaires qui représentent 99 p. 100 du montant total des crédits.

Enfin, les dotations du ministère du budget s'établissent à 12 028 millions de francs (contre 10 570 millions de francs en 1980), soit + 13,8 p. 100. Il s'agit encore principalement de dépenses ordinaires (99,5 p. 100).

Les observations de M. Michel Manet sur la section commune ont porté notamment sur l'accélération du programme pluri-annuel d'économies d'énergie, les réductions sensibles des dépenses consacrées aux publications et sur le renforcement de l'équipement informatique des services des pensions.

L'examen des moyens alloués au ministère de l'économie l'a conduit à souligner l'effort engagé pour favoriser les exportations et pour développer l'information du consommateur.

Il a rappelé, en ce qui concerne le ministère du budget, la nécessité de mieux protéger les postes comptables du Trésor et d'accélérer la mise en œuvre du paiement mensuel des pensions. Enfin, il a précisé que le montant de la fraude fiscale était estimé, en 1979, à 60 milliards de francs.

MM. René Ballayer et Geoffroy de Montalembert ont évoqué la complexité de la réglementation fiscale.

M. Christian Poncelet a noté la forte diminution de la fraude fiscale.

M. Henri Duffaut a regretté la trop lente progression de la mensualisation des pensions.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur le volume des économies réalisées, compte tenu de la progression du budget des ministères de l'économie et du budget. Il a rappelé les problèmes de personnels que connaissait la Cour des comptes. Enfin, il a souhaité obtenir des précisions sur les subventions accordées aux associations de consommateurs.

La commission a adopté le rapport de M. Michel Manet.

Elle a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Henri Duffaut, rapporteur spécial, le budget des charges communes.**

Le rapporteur spécial a tout d'abord rappelé la trop grande diversité des dotations inscrites dans ce budget. Il a ensuite indiqué qu'en six ans, de 1975 à 1981, la charge de la dette publique inscrite dans la loi de finances initiale avait été multipliée par 5,5, passant de 6,34 milliards de francs à 34,78 milliards de francs.

Il a ainsi relevé que la charge de l'emprunt 7 p. 100 de 1973, indexé sur l'or, devenait lourde. Enfin, il s'est interrogé sur la diminution de la provision destinée à couvrir l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires, compte tenu de la hausse des prix prévue en 1981.

M. René Ballayer a souhaité que la clause de remboursement anticipé figure désormais dans tous les emprunts d'Etat.

M. Christian Poncelet a relevé les contradictions qui existent entre le souci de mieux protéger les épargnants et l'évolution de la charge des emprunts pour le budget de l'Etat.

La commission a adopté le rapport de M. Henri Duffaut.

Puis la commission a procédé, sur le **rapport de M. Christian Poncelet, rapporteur spécial, à l'examen du budget des comptes spéciaux du Trésor.**

Après avoir noté une diminution du rythme de croissance de ce budget (+ 14,1 p. 100 en 1981 au lieu de + 16,6 p. 100 en 1980), M. Christian Poncelet a rappelé la décision de l'Assemblée nationale tendant à faire éclater le F. S. I. R. (fonds spécial d'investissement routier).

Il a ensuite attiré l'attention de la commission sur l'évolution du compte de consolidation des dettes commerciales des pays étrangers, notant que ce serait désormais la Banque française du commerce extérieur qui assurerait la consolidation des charges d'emprunt des pays étrangers, sollicitant pour ce faire les ressources disponibles sur le marché financier.

Puis il a regretté la diminution de 1 milliard des prêts participatifs du F. D. E. S. (fonds de développement économique et social), estimant que les aides décidées par le C. I. A. S. I. (comité interministériel d'adaptation des structures industrielles) ne pouvaient pas remplir le même rôle.

Il s'est inquiété alors de la faible progression (+ 6 p. 100) des crédits destinés à la voirie départementale et communale, en notant que l'augmentation de ceux consacrés à la voirie nationale était nettement supérieure.

Il a conclu à l'adoption de ce budget.

M. René Ballayer a alors signalé à la commission une augmentation des prêts participatifs aux artisans qui avait pour contrepartie une diminution des fonds destinés aux autres secteurs de l'économie.

M. Henri Goetschy s'est également inquiété de la diminution des prêts participatifs.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a alors fait remarquer à la commission que la consommation des crédits du F. D. E. S. n'était pas satisfaisante.

M. Edouard Bonnefous, président, a noté que les problèmes de non-consommation et de reports se rencontraient dans de nombreux ministères.

M. Christian Poncelet a alors souhaité que les modalités d'attribution des prêts du fonds de développement économique et social soient revues et que, tout en maintenant l'enveloppe globale de ce fonds au niveau prévu, les prêts participatifs, en son sein, ne soient pas diminués.

M. Michel Manet a ensuite rappelé qu'en 1979, les travaux de voirie départementale avaient enregistré un retard de 65 p. 100 dans l'exécution des programmes prévus et que, malgré cela, le rythme de progression des crédits n'avait pas été augmenté en 1980 ni en 1981.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est alors inquiété de l'éclatement du F. S. I. R., qui rendrait plus difficile le contrôle des services d'approvisionnement des crédits, ces derniers étant prélevés sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Il s'est déclaré également préoccupé de la débudgétisation des crédits de consolidation des dettes commerciales des pays étrangers.

M. Christian Poncelet, rapporteur spécial, s'est enfin préoccupé de ce que l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement ne serve de prétexte à une diminution des crédits d'équipement routier des collectivités locales.

La commission a alors adopté le rapport de M. Christian Poncelet.

Puis elle est passée, sur le rapport de M. Geoffroy de Montalembert, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'aménagement du territoire.

Le rapporteur spécial a d'abord rappelé qu'une distinction devait être opérée entre les crédits directement mis à la disposition du délégué à l'aménagement du territoire, c'est-à-dire ceux figurant dans les budgets des services généraux du Premier ministre et des charges communes, et d'autres crédits affectés à des actions d'aménagement du territoire, soit en permanence, s'agissant d'une partie des comptes spéciaux du Trésor, soit à la suite des décisions prises par les comités interministériels d'aménagement du territoire ou du développement et de l'aménagement rural.

Après avoir rappelé qu'il était difficile de chiffrer l'ampleur globale de l'ensemble des concours budgétaires apportés à l'aménagement du territoire, il a retracé l'utilisation en 1980 et l'évolution de 1980 à 1981 des crédits directement mis à la disposition de la D. A. T. A. R. (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) et des organismes qui lui sont rattachés (missions interministérielles et conservatoire du littoral).

Il a alors souligné que, sans un transfert au F. I. D. A. R. (fonds d'intervention pour le développement et l'aménagement rural) de crédits précédemment inscrits au budget de l'agriculture, le budget de l'aménagement du territoire connaîtrait une diminution assez nette de ses autorisations de programme qui se montent à 1,7 milliard de francs et connaissent une progression apparente de 9,6 p. 100.

Mais il a estimé que cette évolution n'était pas préoccupante car elle témoignait d'un tournant de la politique d'aménagement du territoire qui devait se concentrer désormais sur des actions moins spectaculaires mais tout aussi efficaces. Il a décrit la nouvelle politique d'aménagement du territoire comme devant être plus diffuse, plus pragmatique et plus concertée.

Il a insisté sur les actions de revitalisation des tissus urbains, industriels et ruraux et sur les opérations d'aménagement ayant fait l'objet d'une concertation avec les collectivités et les investisseurs locaux.

Il a cité l'exemple de certains contrats de filières conclus dans le cadre du plan grand Sud-Ouest.

Mais il a constaté que cette nouvelle politique devenait encore plus difficile à contrôler par le Parlement, en particulier dans ses implications budgétaires.

Il a souligné, par exemple, que certaines dépenses relatives à des interventions globales d'animation économique de la délé-gation pouvaient difficilement faire l'objet d'une prévision de répartition entre dépenses d'équipement et dépenses de fonctionnement.

Il a enfin souhaité que la direction de la comptabilité publique du ministère du budget établisse un document significatif permettant de récapituler la participation de tous les ministères à l'exécution des objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

Il a conclu à l'adoption du budget de l'aménagement du territoire.

M. René Chazelle a alors évoqué les difficultés qu'avait entraînées la régionalisation des contrats de pays pour l'obtention de prêts complémentaires destinés au financement des opérations prévues dans le cadre desdits contrats.

M. Christian Poncelet a estimé que la doctrine de la D. A. T. A. R. apparaissait comme floue et a cité deux exemples d'échecs d'implantation d'industries nouvelles dans son département.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a alors souhaité un meilleur suivi de l'action de la D. A. T. A. R. et une explication de ses nouvelles orientations.

Puis la commission a adopté le rapport de M. de Montalbert.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a, tout d'abord, procédé à la désignation ou au renouvellement de représentants à des organismes extra-parlementaires. Ont été désignés :

— M. Josy Moinet, comme candidat à la commission plénière de la caisse nationale de crédit agricole ;

— M. René Jager, comme candidat à la commission centrale de classement des débits de tabac ;

— M. Maurice Blin, rapporteur général, pour siéger à la commission chargée d'étudier les problèmes de la pharmacie d'officine ;

— M. Jean Chamant, pour assurer la liaison régulière entre le F. O. R. M. A. et les commissions intéressées du Parlement ;

— M. Jean-Pierre Fourcade, pour siéger au sein de la Commission de contrôle de l'emploi des crédits inscrits au budget du musée d'Orsay.

Par ailleurs, M. Edouard Bonnefous, président, a porté à la connaissance de la commission le bilan du contrôle de l'application des lois effectué au cours du semestre écoulé.

Depuis le mois de mars 1980, le contrôle de l'application des textes législatifs appelle les commentaires suivants :

I. — Textes d'applications publiés.

On constate tout d'abord la sortie de certains textes d'application assurant la mise en œuvre de lois déjà anciennes.

A cet égard, on notera les arrêtés ponctuels pris, cas par cas, pour l'application de l'article 34-1 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, relatif aux autorisations d'attributions complémentaires aux départements des taxes et impositions perçues par voie de rôle.

A l'identique, le dernier texte réglementaire nécessaire à l'application de la loi n° 77-1466 du 30 décembre 1977 (troisième loi de finances rectificative pour 1977) visant l'extension de la taxe sur la publicité a été publié (décret n° 80-630 du 5 août 1980).

On observe, également, un accroissement du rythme de parution des décrets qui autorisent la prise d'effet de lois plus récentes.

1° *En matière de textes à incidence financière directe :*

Au titre de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 sur la dotation globale de fonctionnement, on mentionnera la parution du décret n° 80-259 du 10 avril 1980 au chef de l'article 27 qui concerne les conditions générales d'application de la loi.

En outre, on doit également signaler qu'en dépit de l'absence de parution du décret prévu à l'article 7 (art. L. 234-23 du code des communes) en vue de la répartition des recettes du comité des finances locales, les articles R. 234-29 à R. 234-32 des communes autoriseraient l'application directe de la loi.

Enfin, les textes réglementaires relatifs à la loi n° 80-495 du 2 juillet 1980 sur le statut de la S. E. I. T. A. ont tous été publiés (décret n° 80-693 concernant la composition du conseil d'administration et l'approbation des statuts ainsi qu'un arrêté du même jour qui affère à la fixation des modalités d'apport du patrimoine de l'organisme).

2° *En matière de lois de finances :*

a) Loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 (loi de finances pour 1979) :

Plusieurs textes d'application ont été publiés :

— le décret n° 80-262 du 3 avril 1980 qui précise les conditions d'importation et de commercialisation en gros des tabacs manufacturés en provenance de la C. E. E., prévues à l'article 25-II de la loi ;

— le décret n° 80-624 du 31 juillet 1980 qui fixe, en vertu de l'article 45-VI, le plafond de ressources au-dessus duquel ne sont plus attribuées certaines majorations de rentes ;

— et le décret n° 80-292 du 22 avril 1980 qui définit les conditions d'application de l'article 87 relatif aux catégories d'immeubles domaniaux et aux modalités du contrôle technique et financier.

b) Loi n° 78-1240 du 29 décembre 1978 (troisième loi de finances rectificative pour 1978) :

Si aucun texte d'application de cette loi n'a été publié depuis le dernier relevé, il convient de lever une ambiguïté se rapportant à l'exigence d'arrêtés pour l'entrée en vigueur des articles 34 et 44. Ces dispositions votées dans le cadre de l'harmonisation européenne de la T. V. A. reprenaient, sans les modifier au fond, certains articles de la partie législative du code général des impôts dont les textes d'application préexistaient.

Dans ces conditions, la publication de nouveaux arrêtés s'avère superflue.

c) Loi n° 79-1102 du 21 décembre 1979 (loi de finances rectificative pour 1979) :

Un arrêté du 29 juillet 1980 a disposé des modalités d'application de l'article 17-II relatif à l'affectation des ressources du fonds additionnel d'action sociale à la prise en charge des frais d'intervention des travailleurs sociaux.

d) Loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 (loi de finances pour 1980) :

Deux textes d'application de la dernière loi de finances sont publiés :

— le décret n° 80-450 du 23 juin 1980 pris en vertu de l'article 79 concernant l'aménagement du régime fiscal des départements d'Outre-Mer ;

— le décret n° 80-586 du 22 juillet 1980 qui précise, en vertu de l'article 88, les modifications à apporter à la redevance relative à l'agrément des producteurs et négociants en bois et plants de vignes.

On doit aussi souligner que le décret prévu à l'article 9-V de la loi (obligations déclaratives de certains redevables) ne serait pas utile à la mise en œuvre de la loi.

II. — Textes non parus.

Il est nécessaire de faire la part des textes qui seraient à la signature ou en état de préparation avancée de ceux dont la publication n'est pas tenue pour prochaine.

1° *Textes dont la parution est annoncée :*

Dans cette rubrique, trois décrets à venir méritent une attention particulière puisqu'ils se rapportent à des lois anciennes :

— en application de l'article 58 de la loi de finances pour 1975, un décret sera prochainement soumis au Conseil d'Etat afin de déterminer les péages et taxes sur les voies d'eau concédées à une collectivité ou à un établissement public.

Dans le précédent relevé étaient soulignées les difficultés d'élaboration :

— du décret d'application prévu à l'article 40 de la loi du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui doit fixer les modalités de fonctionnement d'un fonds de garantie destiné à se substituer aux responsables d'accidents de la circulation demeurés inconnus. Ce texte serait à la signature ;

— enfin, devrait intervenir dans le courant du dernier trimestre et après consultation des collectivités intéressées, le décret d'application de l'article n° 8-III de la troisième loi de finances rectificative pour 1978 précisant la consistance des biens transférés par le service des eaux et fontaines de Versailles.

Dans le cadre de la loi de finances pour 1978, le ministère du budget fait état de la publication prochaine des textes réglementaires relatifs à la mise en œuvre des articles 19-I et 68-III qui intéressent respectivement le plafonnement des exonérations de droits de mutation à titre gratuit et l'imposition aux droits de succession des sommes reçues au titre de certains contrats d'assurance.

2° *Textes dont la parution prochaine ne semble pas envisagée :*

a) Les retards explicables :

Sur ce point, on renouvellera les observations effectuées dans le relevé du mois de mars à l'égard :

— de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 relative à l'aménagement de la fiscalité directe locale dont aucun texte d'application n'a été publié mais dont un très grand nombre de dispositions ne prendront effet qu'à compter du changement d'assiette de la taxe professionnelle, lui-même lié aux résultats des simulations actuellement entreprises ;

— de l'un des décrets prévus à l'article 87 de la loi n° 78-1239. Ce texte est destiné à arrêter la liste des collectivités susceptibles de se voir confier la gestion d'immeubles dépendant du domaine de l'Etat. L'administration, compte tenu de la complexité de l'objet du décret, préférerait prendre, cas par cas, les mesures réglementaires qui s'imposeraient ;

— et de l'article 39 de la loi n° 78-1240 (troisième loi de finances rectificative pour 1978) dont le décret d'application qui doit fixer les modalités de remboursement de la taxe sur les services bancaires et financiers est suspendu à l'adoption définitive de la huitième directive du Conseil des Communautés européennes relatives à la T. V. A.

b) Les carences réglementaires :

Des dispositions législatives qui datent parfois de plusieurs années attendent la parution de leurs textes d'application sans qu'on puisse établir de façon prévisible les délais de signature de ces textes.

Ainsi, l'article 3 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 (Diverses dispositions d'ordre économique et financier) qui définit le régime fiscal et douanier des produits pétroliers et des houilles destinés à l'avitaillement des navires, est en attente de son texte d'application.

S'agissant des lois de finances, on peut noter que l'attribution de la subvention à allouer pour la diffusion des emplois du bois et des produits de la forêt, mentionnée à l'article 31 de la loi n° 77-1467 est également en suspens.

Il en est de même de la redevance que devraient verser les sociétés d'économie mixte à la caisse de prêts aux organismes d'H. L. M., en vertu de l'article 105 de la loi n° 78-1239.

En définitive, en ne prenant en considération que les lois de finances, on constate une réduction progressive des carences de publication puisque restent seulement en attente :

- un décret sur la loi de finances pour 1975 ;
- un décret sur la loi de finances pour 1978 ;
- un décret et un arrêté sur la loi de finances pour 1979 ;
- deux décrets sur la troisième loi de finances rectificative pour 1978 ;
- et quatre décrets sur la loi de finances pour 1980.

Ce bilan confirme que les améliorations précédemment enregistrées s'accroissent. En revanche on notera qu'il subsiste des textes anciens qui font l'objet d'une atonie réglementaire souvent inexplicable.

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. René Jager, rapporteur spécial**, à l'examen du budget des départements et territoires d'Outre-Mer.

Après avoir retracé les événements qui ont affecté les départements d'outre-mer et rappelé l'évolution de la situation économique et sociale des départements et territoires d'outre-mer, le rapporteur spécial a présenté les chiffres significatifs du projet de budget pour 1981.

Il a ensuite présenté plusieurs observations portant sur :

- l'inopportunité d'une réduction, en francs constants, du budget ;
- le laminage général des crédits qui entraîne l'absence d'action prioritaire ;
- le caractère plus apparent que réel des économies proposées.

M. Jean Francou a fait observer que le projet de budget devait être apprécié en tenant compte des transferts de crédits.

M. Camille Vallin a proposé le rejet du budget en raison de l'insuffisance des crédits consacrés aux départements et territoires d'Outre-Mer.

M. Josy Moinet a souligné que l'imputation de certaines dépenses de recherche au budget augmentait artificiellement celui-ci, dans la mesure où la recherche financée avait un caractère largement national.

M. Henri Goetschy a interrogé le rapporteur spécial sur l'évolution du nombre des volontaires de l'assistance technique.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a posé plusieurs questions sur les modalités et les effets de l'extension du régime de l'indemnisation du chômage métropolitain aux D. O. M., sur les crédits et les finalités de la réforme foncière en Nouvelle-Calédonie, et sur les redéploiements de crédits à l'intérieur du budget.

M. Edouard Bonnefous, président, a souhaité que le volume des crédits pour Mayotte soit au moins maintenu compte tenu de l'attachement à la France manifesté par la population de Mayotte.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la commission a approuvé le rapport de M. René Jager et a adopté le projet de budget pour 1981 des départements et territoires d'Outre-Mer.

Elle a ensuite procédé, sur le rapport de M. Raymond Marcellin, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'aviation civile et de la météorologie.

Après avoir souligné que le projet de budget se caractérisait par une rigueur certaine, le rapporteur spécial a présenté une analyse et des observations sur les principaux problèmes qui se posent.

Le rapporteur spécial a rappelé les incertitudes pesant sur l'évolution du transport aérien et l'expiration à fin 1980 des liens contractuels entre l'Etat et Air France, d'une part, et l'Etat et Air Inter, et a souhaité :

— une meilleure compensation financière par l'Etat des charges d'intérêt général pesant sur les compagnies pour l'exploitation du Concorde et la desserte aérienne de la Corse, indiquant que l'ampleur de ces charges constituait un handicap de compétitivité important face à une concurrence très vive ;

— que la desserte aérienne du territoire continue d'être assurée en tenant compte des nécessités d'aménagement du territoire et que les compagnies de « troisième niveau » puissent bénéficier d'un cadre juridique plus stable.

Dans le domaine de la construction aéronautique, le rapporteur spécial, après avoir présenté les crédits et fourni des indications sur les programmes Airbus et C. F. M. 56 et les perspectives de lancement de nouveaux programmes, a indiqué les raisons pour lesquelles des encouragements devaient être formulés en faveur d'une politique commerciale et de production plus vigoureuse.

Analysant ensuite les actions et les crédits pour les aéroports, et après avoir relevé une certaine incohérence entre la politique suivie pour la fixation des redevances d'atterrissage et le désengagement financier de l'Etat traduit par le projet de budget, le rapporteur spécial a fait part de sa préoccupation quant à l'évolution de la situation financière des gestionnaires d'aéroports. Il a préconisé qu'un lien soit établi entre la fixation des redevances et le désengagement financier de l'Etat, qui ne devrait être que progressif en raison des risques qu'il présente.

Pour la sécurité aérienne, le rapporteur spécial a retracé l'effort du projet de budget pour la navigation aérienne, dont le caractère d'action prioritaire est nettement affirmé et s'accompagne de mesures nouvelles importantes. Mais il a par ailleurs souhaité que des moyens supplémentaires, dont le coût est très limité, soient affectés à la certification des aéronefs et que les subventions aux associations et aéroclubs soient augmentés pour développer, à travers des actions de formation et d'information, la sécurité de l'aviation privée.

En conclusion, le rapporteur spécial, soulignant la contribution de l'aviation à la croissance économique, à l'emploi, à l'équilibre extérieur et à l'aménagement du territoire, a proposé l'adoption des crédits.

M. Josy Moinet, après avoir souligné que le transport aérien devait constituer un instrument d'une politique d'aménagement du territoire volontariste, a préconisé des conventions entre les compagnies « de troisième niveau », les collectivités locales et l'Etat et a espéré une pause dans l'augmentation de la contribution financière des collectivités locales en matière de transport aérien régional.

M. Jean Francou a signalé que, malgré les mesures prévues pour la navigation aérienne, la poursuite de la grève perlée des « contrôleurs du ciel » dans la région Sud-Est traduisait une évidente mauvaise volonté. Il a par ailleurs déploré la diminution des subventions aux associations à un moment où le nombre des accidents de l'aviation privée augmente fortement.

M. Henri Goetschy a déploré le monopole de trafic sur certaines destinations, notamment vers l'Afrique, monopole qui entraîne des tarifs prohibitifs, et a, d'autre part, insisté en faveur d'une coordination plus rigoureuse pour les liaisons aériennes intérieures.

M. Michel Manet a rappelé qu'en 1979, le ministère des transports avait annoncé des mesures en faveur des compagnies aériennes régionales et a constaté que les budgets 1980 et 1981 n'apportaient rien.

M. Edouard Bonnefous, président, a souligné les conséquences regrettables pour les passagers de l'organisation de l'aérogare de Roissy ; il a interrogé le rapporteur spécial sur le coût total du programme Concorde et les projets pour l'amélioration de la desserte entre les aéroports de Roissy et d'Orly.

Le rapporteur spécial a alors répondu aux questions qui lui avaient été posées et la commission, après avoir approuvé le rapport et les conclusions de M. Raymond Marcellin, a adopté le projet de budget pour 1981 de l'aviation civile et de la météorologie.

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial**, à l'examen des **crédits des ports maritimes** inscrits au budget du ministère des transports.

Après avoir noté la baisse, en francs constants, des crédits des ports maritimes pour 1981, M. Tony Larue a exposé les principales orientations du budget.

La progression de la subvention de fonctionnement aux ports autonomes est imputable à l'inclusion de dotations destinées à l'assujettissement de ces organismes à la taxe à la valeur ajoutée ; en revanche, la diminution des crédits affectés aux ports non autonomes n'est pas justifiable.

Marquant que les crédits prévus au titre des dépenses en capital étaient en baisse, M. Tony Larue a énuméré les opérations d'équipement programmées, en 1981, dans les six ports autonomes.

Par ailleurs, le rapporteur spécial a souligné le manque de collaboration entre les parties prenantes à l'exploitation des équipements portuaires qui rend compte très largement de l'abandon du projet TRIM (informatique portuaire).

M. Tony Larue a également regretté la faiblesse des investissements de modernisation, responsable de l'insuffisante productivité du système portuaire français.

M. Maurice Blin s'est félicité du redressement financier des ports autonomes qui, en 1979, ont enregistré un bénéfice d'exploitation.

En réponse à une question de M. Henri Goetschy, M. Tony Larue a indiqué qu'aucune action n'était envisagée en faveur de Mayotte.

La commission a, enfin, examiné, sur le **rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial**, les **crédits** concourant au **soutien du commerce extérieur**.

Tout en soulignant l'importance de la facture énergétique, M. Tony Larue s'est inquiété de la perméabilité du marché français qui n'est pas balancée, au moins pour ce qui regarde le commerce avec les pays les plus développés, par la croissance de nos exportations.

En quelque sorte, a ajouté le rapporteur spécial, la France compense le déficit de ses échanges au comptant avec les pays industriels en finançant, à crédit, l'excédent de ses échanges avec le Tiers Monde.

En conclusion, M. Tony Larue a indiqué que la reconquête de notre commerce extérieur était une nécessité absolue.

En réponse à une question de M. Michel Manet le rapporteur spécial a apporté des précisions concernant le montant de nos exportations d'armes.

M. Maurice Blin s'est déclaré préoccupé de l'évolution de l'ensemble des postes de la balance des paiements courants et a insisté sur la nécessité de renforcer notre présence commerciale dans les pays développés.

Sur ce dernier point, M. Tony Larue s'est interrogé sur l'efficacité de nos procédures de prospection et de soutien des exportations à l'étranger, ainsi que sur l'indispensable esprit de continuité dont doivent faire preuve nos entreprises dans la recherche des marchés.

M. Edouard Bonnefous, président, a souhaité que fût mise en évidence la part grandissante des « impayés » qui demeurent, en définitive, à la charge des finances publiques.

La commission a adopté les conclusions de M. Tony Larue.

Judi 30 octobre 1980. — *Présidence de M. Geoffroy de Montalembert, vice-président.* — La commission a d'abord procédé, sur le rapport de M. Henri Torre, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de l'environnement.

Après avoir rappelé le caractère à la fois ambitieux et pragmatique de la politique de l'environnement menée par le Gouvernement, le rapporteur spécial a précisé que le budget de l'environnement recouvrait essentiellement les dépenses de trois services du ministère de l'environnement et du cadre de vie : la direction de la protection de la nature, celle de la prévention des pollutions et la délégation à la qualité de la vie.

M. Henri Torre a fait état des difficultés qu'il y avait à individualiser et à récapituler les dépenses rattachées à l'exécution de ce budget : il a néanmoins évalué à un total de

600 millions de francs en crédits de paiement l'ensemble de ces dépenses, en notant toutefois que ce chiffre était peu significatif, en raison du caractère décentralisé et interministériel des actions de protection de l'environnement, notamment en comparaison de l'effort financier global des différents ministères (1,9 milliard de francs) et des ressources dont disposent les agences de bassin (1,2 milliard de francs).

Il en a conclu qu'il s'agissait donc d'un budget d'incitation, permettant néanmoins de poursuivre des actions importantes.

Le rapporteur spécial a indiqué que les crédits des trois services concernés connaîtraient en 1981 une évolution différente :

— ceux de la direction de la protection de la nature augmentant de 16,45 p. 100 en dépenses ordinaires mais diminuant de 15,74 p. 100 en dépenses en capital ;

— ceux de la direction de la prévention des pollutions s'effritant au contraire en dépenses de fonctionnement mais augmentant de 91 p. 100 en crédits d'équipement en raison de la construction du barrage Aube ;

— enfin, la délégation à la qualité de la vie, voyant ses moyens se dégrader aussi bien en fonctionnement (— 9,39 p. 100) qu'en capital (— 59 p. 100) à cause de l'importance des crédits reportés d'une année sur l'autre.

Puis M. Henri Torre a indiqué quelles seraient, en 1981, les priorités de ce budget et les principales réalisations qu'il permettrait, insistant notamment sur le développement des technologies propres et l'assainissement du littoral dans la région Provence-Côte d'Azur.

Les observations du rapporteur spécial ont porté sur :

— la nécessité d'un meilleur partage entre les différents ministères des responsabilités relatives à la protection de l'environnement, particulièrement en ce qui concerne l'inspection des établissements classés, l'assainissement et la lutte contre les pollutions marines accidentelles ;

— l'insuffisance globale des moyens disponibles dans chacun de ces trois domaines ;

— l'amélioration souhaitable de la coordination entre services départementaux chargés de l'hydrologie et de la police des eaux ;

— le développement, par les parcs nationaux, de leurs ressources propres sans remise en cause de la préservation des sites qui leur sont confiés ;

— enfin, les suites à donner aux recommandations du rapport de la commission pour la lutte contre les infractions en matière d'environnement et l'évolution de la législation et de la réglementation relative au bruit et aux études d'impact.

M. Stéphane Bonduel s'est alors inquiété des conséquences d'une éventuelle pollution marine accidentelle sur l'ostréiculture dans le bassin d'Arcachon et a souhaité une meilleure application des recommandations de la commission d'enquête sénatoriale constituée après la catastrophe de l'*Amoco-Cadiz*.

M. Jacques Descours Desacres a ensuite souhaité l'instauration d'une aide aux collectivités locales pour le remplacement, dans les communes de son département, des ormes victimes d'une maladie incurable.

Puis, en répondant à une question de M. Geoffroy de Montalembert, M. Henri Torre a regretté l'éclatement des services de l'équipement réalisé il y a deux ans entre le ministère des transports et celui de l'environnement et du cadre de vie.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a ensuite interrogé le rapporteur spécial sur la contribution de l'A. N. R. E. D. (Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets) aux actions de valorisation des déchets.

Puis M. Henri Goetschy a souhaité qu'une solution internationale soit rapidement apportée au problème de la protection des baleines.

Enfin, M. Jacques Descours Desacres a souhaité un regroupement des responsabilités et des crédits publics en matière d'assainissement des eaux.

La commission a alors adopté le rapport de M. Henri Torre.

Elle a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Marcel Fortier, rapporteur spécial**, le budget de la **santé** et de la **sécurité sociale**.

Le rapporteur spécial a tout d'abord indiqué que le projet de budget de la santé pour 1981 s'élevait à 32 milliards de francs et que l'aide du budget de l'Etat aux différents régimes de protection sociale représentera en 1981 50 milliards de francs.

M. Marcel Fortier a ensuite relevé la sensible progression des dépenses d'aide sociale (+ 15 p. 100) qui atteindront en 1981 près de 4 milliards de francs. Il a noté la faible croissance des moyens supplémentaires inscrits au titre des programmes de protection et de prévention sanitaire (+ 12,3 millions de francs contre + 11,8 millions de francs en 1980) et des programmes d'action sociale (+ 24,3 millions de francs contre + 28 millions de francs en 1980).

En ce qui concerne les dépenses de santé, le rapporteur spécial a souligné la précarité du redressement de la branche Maladie.

Enfin, il a rappelé que l'alcoolisme et le tabagisme coûtaient 20 milliards de francs à la sécurité sociale.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a noté que le budget de ce ministère était surtout un budget d'aide sociale. Il a exprimé ses craintes sur le caractère artificiel de la modération de l'évolution des dépenses de santé.

M. Henri Goetschy a souligné l'importance de l'aide sociale à l'enfance et a souhaité un développement de l'accueil dans les familles.

M. Stéphane Bonduel a indiqué l'extrême dénuement des services de santé scolaire. Il a exprimé ses doutes sur une meilleure maîtrise des dépenses de santé en l'état actuel du système hospitalier.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est associé aux craintes concernant l'évolution du coût de la santé.

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis du budget de la sécurité sociale, a rappelé le poids financier des centres hospitalo-universitaires (C. H. U.). Il a demandé une meilleure formation administrative des médecins des centres hospitaliers.

M. René Jager a mis l'accent sur la prévention.

M. Michel Manet a évoqué les conséquences de la lutte contre le tabagisme sur la production française de tabac.

La commission a alors adopté le rapport de M. Marcel Fortier.

Elle a enfin, sur le rapport de **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, procédé à l'examen des crédits de la radiodiffusion-télévision française.

Le rapporteur spécial a tout d'abord présenté la situation des organismes de R. T. F. à la fin de l'année 1980.

Les résultats de l'exercice 1979 traduisent une amélioration de la situation financière des organismes de R. T. F.

Les quatre sociétés de programme et les deux établissements publics (I. N. A. et T. D. F.) dégagent un bénéfice global de 53,9 millions de francs.

Le retour à l'équilibre de la Société française de production devrait être atteint en 1981.

Les perspectives ouvertes par les expériences en cours de radios décentralisées ou thématiques méritent d'être suivies avec une attention critique.

Le coût de ces radios décentralisées sera de près de 5 millions de francs pour Laval et Melun et près de 10 millions de francs pour Lille.

Le développement de la publicité clandestine, qui redevient préoccupant, traduit une lacune de la tutelle exercée sur les organismes de R. T. F.

Les programmes diffusés appellent toujours certaines observations.

M. Jean Cluzel a ensuite évoqué les perspectives ouvertes en 1981 au service public de la R. T. F.

La progression des moyens financiers mis à la disposition du service public en 1981 apparaît satisfaisante.

Cependant, un aménagement du régime fiscal qui favoriserait la reconstitution des stocks de programmes apparaît toujours souhaitable.

L'effort de 250 millions de francs envisagé en 1981 en faveur de la création ne doit pas faire illusion. Il s'agit en fait de la présentation comptable des sommes qui seront consacrées par les différents organismes de R. T. F. à la création au sens large.

Les mécanismes de répartition du produit de la redevance ont été aménagés. La qualité est désormais privilégiée grâce à l'institution d'un fonds qui attribue des moyens nouveaux destinés à la création. Certains aspects du projet de satellites de télédiffusion restent encore imprécis. L'affectation du troisième canal disponible du satellite Télédiffusion 1 n'est toujours pas réglée.

M. René Tomasini a rappelé le rôle de la télévision pour l'information du public et la formation des citoyens. Il a souhaité une meilleure promotion de la musique sur le petit écran.

M. René Chazelle a évoqué la couverture des zones d'ombre dans certaines parties du centre de la France. Il a demandé une meilleure programmation des émissions culturelles en vue notamment d'atteindre le public des jeunes.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a noté l'effort de rigueur de gestion réalisé par l'Institut national de l'audio-visuel (I.N.A.). Il a ensuite évoqué les difficultés créées par la double tutelle exercée sur l'établissement public Télédiffusion de France (T. D. F.).

La commission a adopté le rapport de M. Jean Cluzel.

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

Mardi 28 octobre 1980. — *Présidence de M. Léon Jozeau Marigné, président.* — La commission a tout d'abord procédé, sur le **rapport de M. Jean Geoffroy**, à l'examen du projet de loi n° 8 (1980-1981), modifié par l'Assemblée Nationale, relatif au **contrat d'assurance et aux opérations de capitalisation.**

Au cours de la discussion générale, M. Jean Geoffroy a mis l'accent sur l'extrême diversité des dispositions prévues dans ce projet de loi qui a pour philosophie générale d'améliorer la protection et l'information dans un domaine aussi complexe que l'assurance sur la vie.

Passant à l'examen de l'*article premier* consacrant dans la loi les contrats d'assurance sur la vie à capital variable, la commission a adopté un premier amendement de son rapporteur tendant à exclure l'option entre le règlement en espèces et la remise de titres ou de parts, lorsque ces titres ou parts ne sont pas négociables. En ce qui concerne la garantie d'un capital plancher, la commission a décidé, dans un second amendement, de supprimer la référence à la notion d'actualisation en raison de son ambiguïté.

A l'*article 2*, relatif à la garantie des membres de la famille, le rapporteur a souligné que l'Assemblée Nationale avait décidé d'étendre la garantie de l'assurance automobile à toutes les personnes transportées y compris les membres de la famille du conducteur. Tout en approuvant cette innovation, la commission a estimé souhaitable de mentionner les seuls membres de la famille afin que les salariés transportés dans le véhicule de l'employeur continuent à relever de la législation des accidents du travail ou de trajet.

Après avoir adopté l'*article 12* dans le texte de l'Assemblée Nationale, la commission a examiné l'*article 13* relatif aux conséquences du défaut de paiement des primes.

A la suite des observations de MM. François Collet et Jacques Thyraud, la commission a adopté un amendement tendant à faire courir le délai de résiliation ou de réduction du contrat à compter de la date de la réception de la lettre recommandée et

non pas de son envoi. Elle a également adopté un second amendement dont l'objet est de prévoir que les avances seraient consenties par l'assureur dans la limite de la valeur de rachat.

A l'article 15, concernant les modalités de calcul de la valeur de rachat, la commission a adopté deux amendements de nature rédactionnelle.

Après avoir adopté sans modification l'article 15 bis, la commission a décidé de retarder l'entrée en vigueur de l'article 16 qui interdit à l'assureur de refuser la réduction de rachat lorsque au moins deux primes annuelles ont été payées par l'assuré ; selon cet amendement, ces dispositions ne seraient applicables qu'aux contrats souscrits ou transformés à compter du 1^{er} janvier 1982.

Après avoir apporté à l'article 17 une modification d'ordre rédactionnel, la commission est passée à l'examen des articles 20 et 20 bis tendant à protéger l'assuré lors de la souscription d'une proposition d'assurance ou d'une police d'assurance.

A l'article 20, qui institue un délai de renonciation de trente jours, la commission a décidé, après les observations de MM. François Collet, Etienne Dailly, Jacques Larché et Paul Pillet d'améliorer l'information de l'assuré, notamment en faisant obligation à l'assureur de remettre contre récépissé une note d'information comportant des indications claires et précises sur les stipulations essentielles du contrat. Le défaut de remise des documents prévue au deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 132-27 entraînerait de plein droit la prorogation du délai de trente jours. Enfin, dans le souci d'inciter les assureurs à restituer, dans les plus brefs délais, les primes versées par l'assuré, la commission a décidé de prévoir, sur proposition de son rapporteur, que ces sommes produiraient de plein droit intérêt à l'expiration du délai de soixante jours.

A l'article 20 bis, concernant la protection de l'assuré dans le cas du démarchage à domicile, une discussion générale s'est engagée sur la question de savoir si l'assuré pouvait ou non effectuer un versement immédiat. Après les observations de MM. Etienne Dailly, François Collet et Lionel de Tinguy, la commission a décidé de prévoir que l'exercice par l'assuré de sa faculté de renonciation entraînerait la restitution de plein droit par l'assureur des sommes versées au moment de la visite du démarcheur. M. Jean Geoffroy a estimé que cette modification, tout en évitant une seconde démarche, était de nature à assurer une protection satisfaisante des consommateurs.

Après avoir adopté à *l'article 21*, relatif aux assurances populaires, deux amendements rédactionnels, la commission a rejeté, à *l'article 27 bis*, l'assimilation pure et simple du contrat d'assistance au contrat d'assurance. Le rapporteur a en effet considéré que si les assureurs peuvent effectuer à titre accessoire des opérations d'assistance, il paraissait prématuré de soumettre le contrat d'assistance aux dispositions du code des assurances régissant le contrat d'assurance. En revanche, afin d'améliorer la protection du public, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement tendant à soumettre les entreprises exerçant des activités d'assistance au contrôle du ministère de l'économie.

Après le vote de *l'article 27 bis*, la commission a adopté, à *l'article 27 ter*, un amendement tendant à harmoniser la rédaction de certaines dispositions du code des assurances avec les règles particulières de la coassurance communautaire.

La commission a adopté le projet de loi ainsi amendé.

La commission a alors **poursuivi, sur le rapport de M. Pierre Carous, l'examen des articles** du projet de loi n° 327 (1979-1980), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, **renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.**

Elle a, tout d'abord, approuvé la suppression des *articles 22, 23 et 24* qui visaient à assimiler les infractions correctionnelles punies d'une peine supérieure à cinq ans d'emprisonnement à des crimes en ce qui concerne les règles de la mise en détention provisoire.

Elle a ensuite adopté sans modification :

— *l'article 23 bis* qui ajoute, parmi les motifs de la détention provisoire, la nécessité d'empêcher une pression sur les victimes ;

— *l'article 25 bis* qui tend à ce que, dans tous les cas, la chambre d'accusation réserve les dépens lorsque son arrêt n'éteint pas l'action publique ;

— les *articles 25 ter et 26 bis* qui transfèrent de l'assemblée générale du tribunal ou de la cour au président ou au premier président, selon le cas, le soin de déterminer le nombre des audiences.

Elle a en revanche supprimé *l'article 28* tendant à interdire la publication par les médias de l'identité et du domicile des témoins avant leur déposition devant la juridiction de jugement, cette disposition lui apparaissant susceptible d'apporter des restrictions excessives à la liberté de la presse.

Présidence de M. Jean Geoffroy, vice-président. — La commission, à l'article 28 bis, dont l'objet est d'assouplir la règle générale d'interdiction des prises de vues dans les salles d'audience, a adopté deux amendements dont l'un tend à abaisser le taux de l'amende encourue en cas d'infraction aux dispositions en cause, et l'autre tend à alléger la procédure d'autorisation exceptionnelle de prise de vues.

Mercredi 29 octobre 1980. — Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président. — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à la nomination de :

— M. Jacques Larché, comme rapporteur de la proposition de résolution n° 22 (1980-1981), de M. André Méric, tendant à la création d'une commission de contrôle sur l'appartenance à la police nationale d'agents suspects d'activités en liaison avec les menées néo-nazies, et sur l'organisation de la riposte policière aux attentats racistes et antisémites, et de la proposition de résolution n° 23 (1980-1981), de M. André Méric, tendant à instituer une commission parlementaire d'enquête sur les activités des groupes d'extrême droite et leurs incidences sur la vie nationale ;

— M. Etienne Dailly, comme rapporteur de la proposition de résolution n° 35 (1980-1981), de M. André Méric, tendant à modifier l'article 39 du Règlement du Sénat.

La commission a alors poursuivi, sur le rapport de M. Pierre Carous, l'examen des articles du projet de loi n° 327 (1979-1980), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

En ce qui concerne les dispositions du chapitre II du titre II du projet de loi relatives à la procédure correctionnelle, elle a, à la suite d'un large débat, reconnu l'opportunité de l'institution de la procédure de saisine directe qui doit se substituer à l'actuelle procédure de flagrant délit.

Elle a adopté sans modification l'article 29 tendant à abroger les articles 71 et 71-3 du code de procédure pénale régissant la procédure de flagrant délit.

A l'article 30 qui définit les modes de saisine du tribunal correctionnel, elle a adopté un amendement de nature rédactionnelle.

Après avoir adopté sans modification les articles 31-A et 31 qui tendent à modifier l'intitulé de certaines rubriques du code de procédure pénale, elle a adopté à l'article 32, relatif à la procédure de saisine directe, un certain nombre d'amendement dont l'objet essentiel est :

1° De limiter le champ d'application de cette procédure aux délits punis d'une peine n'excédant pas cinq ans d'emprisonnement, ce qui est la limite normale des peines en matière correctionnelle ;

2° D'imposer aux juridictions des délais pour statuer sur les demandes de mise en liberté formulées par les prévenus ;

3° De préciser les motifs de la détention provisoire ou des mesures de contrôle judiciaire décidées par le tribunal, le président ou un juge délégué par lui.

Après avoir adopté l'article 32 ainsi modifié, la commission a adopté, sans modification, l'article 33 tendant à substituer dans le code de procédure pénale la référence à la procédure de saisine directe à celle relative à la procédure de flagrant délit.

Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président. — Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a examiné, sur le rapport de M. Jean Geoffroy, les amendements présentés au projet de loi n° 8 (1980-1981), modifié par l'Assemblée Nationale, relatif au **contrat d'assurance et aux opérations de capitalisation.**

A l'article premier, relatif au contrat d'assurance à capital variable, la commission a tout d'abord donné un avis défavorable aux amendements n° 19 et 20, présentés par MM. Pierre Ceccaldi-Pavard, au nom de la commission des affaires économiques, dont l'objet est d'étendre la licéité de la clause de variabilité du capital garanti au contrat d'assurance contre les accidents atteignant les personnes.

Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 21, présenté par M. Pierre Ceccaldi-Pavard, dans la mesure où il tend à transférer dans la partie législative du code des assurances des dispositions qui ont été fixées par décret.

Elle a adopté la même position à l'égard de l'amendement n° 22, présenté par M. Pierre Ceccaldi-Pavard, au nom de la commission des affaires économiques, tendant à insérer un *article additionnel après l'article 2.* M. Jean Geoffroy a en effet rappelé que la commission avait accepté de maintenir dans le droit des assurances l'interdiction de la clause subrogatoire pour les assurances de personnes.

A l'article 13, elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 23, présenté par M. Pierre Ceccaldi-Pavard, au nom de la commission des affaires économiques, dans la mesure où cet amendement institue le principe de l'avance par l'assureur des primes, sauf renonciation expresse de l'assuré.

A l'article 20, elle a, en revanche, accepté un amendement, présenté par M. Pierre Ceccaldi-Pavard, au nom de la commission des affaires économiques, tendant à faire courir le délai de renonciation à compter de la signature de la proposition d'assurance ou de la police d'assurance et non pas à compter du premier versement effectué par le souscripteur.

A l'article 20 bis, elle a également donné un avis favorable au sous-amendement n° 18 à son amendement n° 11, présenté par M. Paul Girod. Le rapporteur a en effet estimé que ce sous-amendement complétait le dispositif prévu par la commission des lois afin d'inciter les compagnies d'assurance à restituer les sommes perçues au moment du démarchage le plus rapidement possible.

Elle a enfin donné un avis défavorable à l'amendement n° 25, présenté par M. Pierre Ceccaldi-Pavard, au nom de la commission des affaires économiques, et tendant à insérer un *article additionnel après l'article 20 bis*, qui ne fait que reprendre le contenu des amendements n°s 10 et 11 présentés par la commission.

La commission a ensuite **examiné, sur le rapport de M. Paul Girod, l'amendement n° 1** présenté par M. Charles Lederman à l'article 4 du projet de loi n° 380 rectifié (1979-1980) relatif aux **billets de banque contrefaits ou falsifiés et aux monnaies métalliques contrefaites ou altérées**. Le rapporteur a souligné qu'il était difficile, dans l'abstrait, de distinguer entre la bonne et la mauvaise foi, comme le fait l'amendement, et qu'en tout état de cause, la solution adoptée par la commission des lois était plus souple et mieux adaptée. Sur la proposition de M. Paul Girod, la commission a décidé de repousser l'amendement de M. Charles Lederman, en admettant toutefois qu'il pourrait servir de position de repli si le sien n'était pas adopté par le Sénat.

La commission a alors **poursuivi, sur le rapport de M. Pierre Carous, l'examen des articles** du projet de loi n° 327 (1979-1980), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, **renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes**.

Abordant l'examen du *chapitre III du titre II* relatif aux dispositions de procédure criminelle, elle a adopté à l'*article 36* un certain nombre d'amendements tendant à assouplir les dispositions proposées en vue d'accélérer la procédure d'instruction en matière criminelle.

Elle a ainsi porté de trois à six mois le délai au terme duquel le juge d'instruction sera appelé à se prononcer sur la poursuite de son information. Pour éviter les contentieux inutiles, elle a en outre supprimé tout automatisme dans la procédure de dessaisissement du juge au profit de la chambre d'accusation.

Elle a adopté sans modification les dispositions proposées à l'*article 37* relatives au délai de mise en accusation par la chambre d'accusation moyennant un amendement tendant à insérer les dispositions nouvelles à un autre endroit du code de procédure pénale que celui prévu par le projet de loi.

Après avoir supprimé l'*article 37 bis* qui attribue compétence au premier président de la cour d'appel pour répartir les affaires entre les différentes chambres d'accusation de la cour, elle a adopté divers amendements, de nature essentiellement rédactionnelle, aux *articles 38-A à 38-F* dont l'objet est d'apporter certains aménagements techniques au système de tirage au sort des jurés d'assises institué par la loi du 23 juillet 1978. L'amendement présenté à l'*article 38 F* tend, quant à lui, à augmenter les effectifs des listes de jurés suppléants que l'Assemblée Nationale avait réduits exagérément.

Elle a ensuite supprimé l'*article 38* tendant à interdire de communiquer à l'accusé le domicile personnel des jurés, cette disposition lui semblant de nature à porter atteinte à l'exercice du droit de récusation.

A l'*article 39*, qui prévoit la possibilité d'un enregistrement sonore des débats devant la cour d'assises, elle a adopté un amendement précisant que les dispositions relatives à l'organisation de ces débats ne sont pas prescrites à peine de nullité.

Jeudi 30 octobre 1980. — Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président. — La commission a poursuivi, sur le **rapport de M. Pierre Carous, l'examen des articles** du projet de loi n° 327 (1979-1980), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, **renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.**

Elle a abordé l'examen des *articles 18 à 20*, précédemment réservés, relatifs à l'exécution des peines.

Après avoir adopté à l'article 18, qui tend à étendre le champ d'application du régime de sûreté, un amendement modifiant la référence à certains articles du code pénal, elle a adopté, aux articles 19 et 20, relatifs aux pouvoirs respectifs du juge de l'application des peines et de la commission de l'application des peines, les amendements suivants :

1° Elle a transféré du juge à la commission de l'application des peines le pouvoir de statuer sur les mesures à prendre en ce qui concerne les détenus condamnés pour une infraction de violence. Elle a précisé que la commission statuerait à la majorité à l'égard des condamnés n'ayant pas à subir plus de trois ans de détention et à l'unanimité à l'égard des autres condamnés.

2° Elle a prévu l'institution d'une commission chargée de donner son avis à l'occasion des recours formés devant le garde des sceaux contre les décisions du juge ou de la commission de l'application des peines.

Puis elle a repris l'examen des dispositions diverses faisant l'objet du *chapitre IV du titre II* du projet de loi.

Elle a adopté sans modification les articles 41 et 42 relatifs à l'exercice de l'action publique à l'encontre de certains agents de la puissance publique, dont l'objet est de soumettre aux mêmes règles de procédure les magistrats et les officiers de police judiciaire. Elle a fait de même des articles 43 et 44 tendant à supprimer la peine de la tutelle pénale.

A l'article 45, qui précise les modalités de la mise en détention des étrangers en instance d'expulsion, elle a adopté deux amendements tendant, d'une part, à préciser les modalités du recours en cassation ouvert à l'étranger contre l'ordonnance du juge prolongeant sa détention et, d'autre part, à fixer à sept jours la durée maximale de cette détention.

Elle a ensuite adopté un amendement tendant à introduire, après l'article 45, un article additionnel afin que les étrangers faisant l'objet d'une mesure de refoulement aux frontières bénéficient des mêmes garanties de procédure que les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'expulsion.

Elle a adopté sans modification les articles 46 et 47 visant à étendre aux établissements psychiatriques privés le régime de contrôle prévu pour les établissements publics et abordé l'examen des articles 47 bis à 47 quinquies tendant à réglementer les contrôles et vérifications d'identité.

Après avoir reconnu la nécessité d'une réglementation de ces contrôles, elle a adopté plusieurs amendements afin qu'à l'occasion de ces opérations nulle atteinte ne puisse être portée à la liberté d'aller et venir. A cet effet, elle a notamment limité à six heures la durée maximale de la rétention dans les locaux de la police des personnes dont l'identité sera vérifiée. Elle a, en outre, ouvert la possibilité aux intéressés de faire prévenir leur famille. Enfin, elle a reconnu à ces derniers le droit d'en référer au procureur de la République qui sera chargé de contrôler les opérations de vérification.

Puis la commission a adopté, sans modification, *l'article 47 series* tendant à étendre aux départements d'Alsace-Moselle les dispositions du code des communes concernant les actions pénales appartenant à la commune et que celle-ci néglige d'exercer.

Au titre III du projet de loi relatif à la protection de la victime, la commission a adopté, sans modification, *l'article 48* qui permet au tribunal de mettre à la charge de l'auteur de l'infraction des sommes exposées par la partie civile non comprises dans les frais et dépens, ainsi que les *articles 48 bis et 49* qui tendent à assimiler la partie civile aux témoins pour ce qui concerne le paiement des indemnités.

A *l'article 50*, qui précise la procédure de constatation du désistement présumé de la partie civile, elle a supprimé une disposition qui lui est apparue dépourvue de portée pratique. Puis elle a supprimé les *articles 51 et 52* tendant à permettre aux personnes qui se prétendent lésées, de se constituer partie civile par simple lettre recommandée.

A *l'article 53*, dont l'objet est de faciliter l'indemnisation des victimes, elle a adopté un amendement précisant que les circonstances atténuantes pourront être reconnues en faveur du délinquant qui a réparé le dommage causé « en tout ou en partie ». En outre, au même article, elle a supprimé la disposition qui limitait le bénéfice des circonstances atténuantes aux délinquants primaires, cette disposition lui paraissant défavorable aux victimes d'infractions commises par des récidivistes.

Après avoir adopté sans modification *l'article 54* dont l'objet est identique à celui de *l'article 48*, elle a adopté un amendement rédactionnel à *l'article 55* tendant à autoriser, dans certaines conditions, la partie civile à former une demande nouvelle en cause d'appel.

Puis, à l'article 55 bis, qui tend à mettre fin à des conflits de jurisprudence concernant les pouvoirs du premier président de la cour d'appel en matière d'exécution provisoire des décisions des juridictions pénales statuant sur les intérêts civils, elle a adopté deux amendements dont l'objet essentiel est :

— d'une part, de supprimer la possibilité offerte au premier président d'interdire une exécution provisoire qui aurait été refusée par les premiers juges ;

— d'autre part, de permettre au contraire au premier président, lorsque le tribunal ne s'est pas prononcé sur l'exécution provisoire, non seulement de l'ordonner mais aussi, à défaut, de prescrire la constitution d'une garantie.

A l'article 56 qui tend à autoriser les constitutions de parties civiles pour la première fois en cause d'appel, elle a adopté un amendement rédactionnel.

Elle a adopté sans modification l'article 57 qui tend à assouplir les délais du recours en indemnités ouvert à certaines victimes de dommages corporels.

Elle a approuvé la suppression de l'article 58 qui tend à l'institution de mécanismes d'incitation à la réparation volontaire du dommage causé par l'auteur d'une infraction, ces mécanismes ne lui paraissant pas conformes au principe d'égalité devant la justice.

A l'article 59 qui répond au même souci d'améliorer l'indemnisation des victimes que l'article 58, elle a, en revanche, adopté un amendement tendant à autoriser le tribunal correctionnel à prolonger le délai d'épreuve imposé à un condamné bénéficiaire du sursis probatoire lorsque l'intéressé s'est dérobé à l'obligation de représenter ses enfants à la personne qui en a la garde.

Elle a approuvé la suppression de l'article 60 tendant à appliquer au recouvrement des dommages-intérêts la procédure de paiement direct actuellement prévue en matière de pension alimentaire, dans la mesure où cette procédure risque de soulever des difficultés pratiques.

Après avoir adopté sans modification l'article 61 qui tend à faire bénéficier certaines victimes d'un vol, d'une escroquerie ou d'un abus de confiance, des possibilités d'indemnisation offertes aux victimes de dommages corporels, elle a adopté

un amendement tendant à modifier la rédaction de l'intitulé d'une rubrique du code de procédure pénale, afin de tenir compte de l'extension du champ d'application de ce système d'indemnisation publique.

Enfin, elle a adopté un amendement tendant à insérer, après l'article 61, un *article additionnel* nouveau prévoyant des mesures transitoires destinées à éviter les contentieux au sujet de l'entrée en vigueur des différentes dispositions du projet de loi.

Elle a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi.