

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
Affaires culturelles	491
Affaires économiques et plan	515
Affaires étrangères, défense et forces armées	527
Affaires sociales	543
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation	561
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale	563
Délégation parlementaire pour les problèmes démographiques	583

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 18 novembre 1986. - Présidence de M. Maurice Schumann, président. - La commission a procédé à l'audition de **M. François Léotard, ministre de la culture et de la communication, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1987.**

Le ministre de la culture et de la communication a présenté les grandes lignes des crédits de son ministère pour 1987, en commençant par les crédits consacrés à la culture qui, hors grands travaux et hors transferts aux collectivités locales (29 millions de francs en faveur du livre), représentent environ 7,3 milliards de francs, ce qui est un montant analogue à ceux des budgets de la culture depuis 1982.

Le budget de la culture, proprement dit, n'est donc pas en baisse. L'Etat n'a pas la volonté de se désengager de ce secteur, en revanche, l'enveloppe consacrée aux grands travaux est en diminution.

Le ministre a souhaité que soient mieux distingués à l'avenir les crédits destinés à Paris et ceux destinés à la province, Paris représentant à l'heure actuelle un poids excessif.

Quant aux grands travaux, l'ensemble du projet de La Villette sera mené jusqu'à son terme, tandis qu'à la Bastille il n'y aura qu'un théâtre musical pluridisciplinaire incluant aussi bien des activités proprement musicales que chorégraphiques ou lyriques. Les ateliers prévus à l'origine sont, par ailleurs, supprimés.

Pour l'avenir, le ministre a exprimé le souhait de réaffecter l'enveloppe des grands travaux au plan patrimoine 1988-1993.

Il a ensuite indiqué les trois priorités de son action. La première est relative au patrimoine dont les crédits, en baisse depuis 1985, progressent en 1987. Les fonds destinés aux travaux neufs et à l'entretien vont augmenter plus vite que la hausse des prix. La deuxième priorité est constituée par les enseignants

artistiques. Un projet de loi d'orientation sera soumis au Parlement en 1987. En outre, un institut d'histoire de l'art va être créé et au Palais de Tokyo vont être rassemblés les activités d'enseignement relatives à la photo, au cinéma et à l'audiovisuel.

La dernière priorité a trait au rayonnement culturel de la France. Le ministre a rappelé son attachement à la lutte en faveur de la francophonie qui peut s'exprimer aussi bien par la diffusion des programmes par satellites, que par les déplacements à l'étranger des grandes institutions culturelles (orchestres, ballets, compagnies dramatiques), ou l'exportation de produits culturels (œuvres cinématographiques ou audiovisuelles). Ces actions reçoivent en 1987 plus de moyens qu'en 1986. Ils sont dégagés en grande partie grâce à la réduction de certains débordements comme les subventions à certaines associations dont la mission culturelle était peu évidente.

M. Jacques Carat, rapporteur pour avis des crédits du cinéma et du théâtre, a interrogé le ministre sur les difficultés que risque de causer à l'exploitation cinématographique le prochain assujettissement de la taxe supplémentaire additionnelle (T.S.A.) à la T.V.A. ; sur l'avenir de T.F.1. films ; sur la position du ministre à l'égard de l'interdiction totale ou partielle des interruptions publicitaires au cours de la diffusion des oeuvres cinématographiques ; sur l'introduction de films érotiques puis pornographiques sur Canal Plus alors même que les spectateurs ne sont pas informés des caractéristiques spécifiques de ces programmes, que la commission de contrôle des films ne peut jouer aucun rôle à cet égard et qu'aucune taxation spécifique ne vient endiguer le flot de ces diffusions comme cela a été effectué pour la projection de films pornographiques en salle.

A propos du théâtre et du cirque, **M. Jacques Carat** a demandé au ministre s'il avait l'intention, conformément au souhait exprimé par la commission depuis quelques années, de donner à la Comédie française, en plus de la Salle Richelieu et de l'Odéon, la salle rénovée du théâtre du Vieux Colombier ; il lui a enfin demandé des précisions sur le soutien apporté au théâtre de l'Athénée et sur les crédits destinés au cirque en 1987.

M. Ivan Renar a souhaité savoir si les comparaisons

effectuées avec le budget 1986 prenaient en compte ou non les annulations de crédits intervenues en cours d'année.

Le président Maurice Schumann a rappelé que la fiscalité propre aux films pornographiques avait été introduite dans les années 1974-1975, à l'initiative des commissions des finances et des affaires culturelles du Sénat et a fait part de son indignation devant la tolérance manifestée par les pouvoirs publics à l'égard des films pornographiques diffusés par Canal Plus qui ne peuvent qu'inciter les mineurs au dérèglement. Il a rappelé la nécessité d'une meilleure protection de la jeunesse à cet égard.

M. François Léotard a répondu aux différents intervenants que l'assujettissement de la T.S.A. à la T.V.A. serait demandé par lui jusqu'en juillet 1987, que l'avenir de T.F.1. films dépendra de la décision du repreneur de T.F.1., qu'en matière de pornographie il était essentiel de protéger la conscience des enfants et qu'il fallait porter à l'actif des pouvoirs publics un recul de la pornographie dans les salles de cinéma ; que le souhait du Gouvernement était de limiter l'interruption unique des films sur les chaînes privées à six minutes pour quatre-vingt-dix minutes ; que la réflexion sur l'avenir du théâtre du Vieux Colombier se poursuivra jusqu'en mars 1987, date de la fin de la mission de M. Georgio Strehler et que pour le moment un compromis à trois - Comédie Française, Strehler, Gouvernement - avait été conclu ; que le théâtre de l'Athénée était une S.A.R.L. à laquelle l'Etat accordait 4,5 millions de francs de subvention, dont M. Francis Huster ne bénéficierait que fin 1987, mais que, en attendant, un million de francs de subvention avait été alloué à sa compagnie ; que les comparaisons budgétaires étaient effectuées sur les chiffres postérieurs aux annulations budgétaires ; que les trois domaines constituant les priorités recevaient plus de moyens qu'en 1986, que des économies avaient été effectuées grâce à la suppression de la direction du développement culturel et des subventions à certaines associations et que, d'une manière générale, il fallait éviter de compter sur l'Etat pour entreprendre ce que d'autres pouvaient très bien réaliser ; qu'il convenait de mieux faire connaître et d'améliorer les mesures d'incitations fiscales et qu'un dialogue pourrait s'établir à ce sujet entre le Sénat et la cellule fiscale créée à cette fin au sein du ministère ; que l'Ecole

du cirque recevait 3,5 millions de francs en 1987.

MM. Ivan Renar, Jacques Habert, Adrien Gouteyron ont interrogé le ministre sur l'orchestre de Paris, les moyens de fonctionnement des grands équipements, les enseignements artistiques, le mécénat, la langue française, les conservateurs de musées, les activités internationales du ministère.

Le président Maurice Schumann a questionné le ministre sur les moyens des activités symphoniques et instrumentales et les conventions de développement culturel qui risquent de connaître des difficultés avec des crédits raréfiés, sur le nombre des professeurs d'enseignement artistique nécessaire pour rattraper les retards, sur la nécessité d'améliorer la situation des inspecteurs des monuments historiques, sur l'hypothèque que fait peser sur l'avenir du Grand Louvre le poids des travaux de la cour Napoléon, qui sont financés au détriment des aménagements muséologiques proprement dits. Il s'est élevé aussi contre l'inscription des crédits du parc de La Villette parmi ceux du patrimoine monumental.

M. François Léotard a répondu que seuls quelques orchestres (Orchestre de Paris) et quelques manifestations artistiques (Festival d'automne) avaient pu échapper à la rigueur ; que, pour le Musée d'Orsay, 83 millions de francs de fonctionnement étaient prévus ; que le fonctionnement de l'Institut du monde arabe ne coûterait rien au ministère de la culture, car il serait imputé au ministère des affaires étrangères ; qu'en matière d'enseignement artistique, il était urgent de rattraper le retard par rapport aux pays étrangers, en s'efforçant d'atteindre quatre objectifs : favoriser la fréquentation des oeuvres d'art, l'apprentissage d'une discipline artistique, l'enseignement de l'histoire de l'art, les rencontres avec les créateurs ; que le mécénat doit être un supplément de ressources ; qu'il importe de renforcer la synergie entre les différents ministères dans leurs actions en faveur de la langue française (le plan en faveur de la chanson française et de l'exportation des programmes audiovisuels constituant déjà des réponses) ; que la loi de programme sur le patrimoine constituait une importante exception aux instructions de rigueur budgétaire données par le premier ministre et qu'elle devrait favoriser en priorité les cathédrales et les jardins au moyen de

conventions passées avec les collectivités territoriales ; que l'exportation d'œuvres d'art devrait cesser d'être favorisée ; que la revalorisation des traitements des conservateurs de musées était substantielle ; que les enseignants devraient accepter la venue d'éléments extérieurs pour relancer les enseignements artistiques ; que les crédits d'entretien d'équipements des musées des collectivités locales augmenteront de 5 % en 1987, contre 3 % seulement pour ceux des musées nationaux ; que la réduction des crédits des activités symphoniques était assez modeste (moins 12 millions de francs) par rapport au coût de l'Opéra de Paris par exemple (près de 1 million de francs par jour).

Répondant, ensuite, aux questions de **M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis des crédits de la communication, M. François Léotard** a indiqué :

- que le budget de la commission nationale de la communication et des libertés atteint 150 millions de francs, et représente dix fois celui de la Haute autorité. Sur ces 150 millions, 8,2 millions proviennent du service d'observation des programmes. Ce budget avoisinera, en 1988, 250 millions de francs, lorsque la C.N.C.L. rétribuera, en totalité, ses effectifs, soit 250 personnes (une fraction mise à disposition par T.D.F. restera rémunérée en 1987 par cet organisme),

- que l'avenir de la Société française de production constituerait en 1987 le dossier le plus important pour le ministère, en matière de communication audiovisuelle et que l'objectif était de mettre le plus rapidement possible la S.F.P. en situation d'affronter la concurrence,

- que le satellite de diffusion directe T.D.F. 1 avait bénéficié, à ce jour, d'un financement public de 1,8 milliard de francs ; que les résultats du « tour de table financier » lancé par M. Contamine, président de T.D.F., pour relayer le budget de l'Etat seraient connus vers la mi-décembre ; qu'il appartiendrait à la C.N.C.L. d'attribuer les canaux du satellite,

- qu'il existait deux projets de collaboration presse-télévision (S.E.T.- presse et pluri-communication), mais que, dans son ensemble, la presse régionale semblait moins intéressée par celle-ci que prévu.

M. François Léotard a enfin précisé :

- à **M. Ivan Renar**, que la situation des radios décentralisées de Radio-France est très disparate,

- à **M. Jacques Habert**, que Radio France Internationale bénéficierait en 1987 de 6, 8 millions de francs pour l'émetteur de Montsinéry (Guyane), de 3,8 millions de francs pour la diffusion à partir de Moyabi (Gabon) et de 5 millions de francs pour l'expansion du service mondial français.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis des crédits de la pàresse a interrogé le ministre sur la pérennisation des dispositions de l'article 39 bis du code général des impôts et son élargissement à la télématique, sur la participation de la presse à la télévision régionale, sur la méthode adoptée pour réformer les aides économiques à la presse, sur l'augmentation des crédits du Fonds d'expansion de la presse française à l'étranger, sur la crise qui secoue l'Agence France presse et l'Agence centrale de presse, sur la baisse des recettes publicitaires de la presse écrite depuis le vote de la loi sur la communication audiovisuelle et la dérégulation momentanée qui en est résultée.

MM. Ivan Renar et **Jacques Habert** ont interrogé le ministre sur la presse d'opinion et sur Radio-France Internationale.

M. François Léotard a répondu que la presse régionale ne semblait pas tellement intéressée par une diversification en direction de la télévision régionale, que les aides directes à la presse atteindraient 171 millions de francs en 1987, soit un montant identique à 1986, et que les aides indirectes représentaient un montant très important (5 milliards de francs) ; que pour réformer ces aides économiques deux démarches étaient possibles : soit une adaptation permanente au terrain, soit l'élaboration d'un statut ou, mieux, d'un régime économique général, la première solution semblant préférable ; que, pour la publicité, un observatoire allait être mis en place ; que la presse d'opinion bénéficiait d'un soutien avoisinant 15 millions de francs ; que l'Etat n'envisageait évidemment pas de se désintéresser du sort de l'A.F.P., troisième agence de presse mondiale et première agence de langue française dans le monde ; que les abonnements de l'Etat

pour 1987 avaient été augmentés de 12 millions de francs (+ 3 %) et qu'à travers le plan de redressement, l'Etat avait déjà apporté 200 millions de francs en trois ans, à l'A.F.P., qu'il garantissait encore 80 millions de francs d'emprunt et qu'il accorderait 30 millions de francs de subvention ; que la situation dégradée de l'A.C.P. ne résultait en aucun cas d'une défaillance des pouvoirs publics puisqu'il s'agissait d'une agence privée ; que le pluralisme des agences de presse était sans doute souhaitable, d'autant plus que la presse départementale apprécie l'A.C.P., mais que le Gouvernement ne pourrait aider cette agence que dans la mesure où ses actionnaires prendraient eux-mêmes des mesures énergiques en faveur du redressement ; que des nouveaux émetteurs allaient être mis en service en Guyane et au Gabon, notamment pour favoriser la diffusion des émissions de Radio-France Internationale qui devraient émettre désormais 24 heures sur 24.

Mercredi 19 novembre 1986. - Présidence de M. Maurice Schumann, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Jacques Carat sur les crédits affectés au cinéma et au théâtre dramatique dans le projet de budget de la culture et de la communication pour 1987.**

M. Jacques Carat, rapporteur pour avis des crédits du cinéma et du théâtre a présenté à la commission ses observations sur le projet de loi de finances pour 1987. Il a, tout d'abord, indiqué que les crédits du cinéma, depuis 1982, ont connu une forte progression. Mais, cette année, pour la deuxième fois consécutive, la part de l'engagement financier de l'Etat en faveur du cinéma diminue de 73 millions de francs, tandis que, parallèlement, les ressources extrabudgétaires augmentent.

A l'intérieur de ces crédits, 115 millions de francs sont consacrés à la réforme du cinéma lancée en 1982 : la contribution de l'Etat à la dotation de l'avance sur recettes atteint 85 millions de francs (80 millions en 1986, + 6 %) ; la création et la rénovation de salles dans les zones faiblement équipées, ainsi que le tirage de copies requièrent 25 millions de francs (30 millions

de francs en 1986, - 16,6 %) ; la création de la future école européenne pour les métiers du cinéma et de l'audiovisuel est dotée de 5 millions de francs.

Quant aux réductions de crédits qui atteignent 80 millions de francs, elles se répartissent comme suit : 45 millions de francs du fait de la suppression de la contribution de l'Etat au Fonds de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels ; 23 millions de francs de réduction du financement de la section "soutien financier de l'industrie cinématographique" du compte d'affectation spéciale ; dans ce cadre, le Gouvernement a décidé de faire profiter l'industrie cinématographique de l'application du taux définitif de pression fiscale. La part du cinéma passerait en conséquence de 27 % à 35 %, celle de l'audiovisuel étant ramenée de 73 % à 65 % ; 7 millions de francs de diminution des concours directs à l'industrie cinématographique (21 millions de francs en 1987 contre 28 millions en 1986) ; 5 millions de francs de baisse des dotations en faveur du Fonds de création audiovisuelle. Au total, même si le financement du cinéma par l'Etat régresse, les ressources budgétaires et extra-budgétaires du cinéma vont tout de même augmenter de 20,5 millions de francs en 1987.

Le rapporteur pour avis a alors fait observer que, même si la part du budget de la culture consacrée au cinéma diminue, certaines mesures très positives figurent dans la présente loi de finances ; il en est ainsi notamment du compte de soutien de l'industrie cinématographique : la taxe et le prélèvement sur les sociétés de télévision et les diffuseurs privés rapportera environ 548 millions de francs en 1987 contre 400 millions de francs en 1986, 125 millions de francs étant destinés aux subventions et garanties ; des premiers résultats de l'article 40 de la loi du 11 juillet 1985, créant un système d'abri fiscal pour le cinéma. Les neuf S.O.F.I.C.A. (sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle) créées ont collecté plus de 350 millions de francs. Cette nouvelle source de financement, loin d'être négligeable - le coût moyen d'un film de long métrage était de 13,32 millions de francs en 1985 - n'a cependant pas encore donné tout ce que l'on attendait d'elle puisque 500 millions de francs étaient espérés pour 1986.

Par ailleurs, **M. Jacques Carat** s'est réjoui de la hausse des

crédits consacrés à la restauration des films (17 millions de francs en 1987 contre 15 millions de francs en 1986).

De plus, il s'est inquiété, comme l'an passé, de la baisse de la fréquentation des salles de cinéma. Les 200 millions atteints en 1982 apparaissent décidément bien comme une exception puisque l'érosion de la fréquentation s'est depuis lors confirmée : 197 millions en 1983, 187 millions en 1984, 172 millions en 1985 et une prévision de 170 millions pour 1986.

Pour le premier semestre de 1986, le nombre de films agréés et l'investissement qu'ils représentent sont en baisse par rapport à 1985 (58 films contre 71 ; 656 millions de francs contre 891 en 1985). Enfin, M. Jacques Carat déplore que le Parlement n'ait pas réussi à convaincre totalement le Gouvernement d'interdire absolument toutes les interruptions des œuvres cinématographiques par des messages publicitaires même si le Sénat a joué à cet égard un rôle extrêmement positif lors de la discussion de la loi sur la liberté de communication.

Quant aux crédits du théâtre dramatique, après la remise à niveau des crédits des théâtres nationaux opérée en 1982 (+ 30 %) et la consolidation de ce rattrapage en 1983 (+ 13,3 %) et 1984 (+ 12 %), les budgets de 1985 (+ 2 %), 1986 (+ 2,8 %) et 1987 (+ 0,6 %) témoignent d'une régulière érosion de ces crédits. Pour 1987, ceux-ci sont reconduits à hauteur de leur montant antérieur à l'annulation du mois d'avril 1986 (- 255 257 F.).

Pour l'année prochaine, la situation se présente comme suit : Comédie française : 0,08 %, théâtre national de l'Odéon : + 0 %, théâtre national de Chaillot : + 0 %, théâtre national de l'Est parisien : + 5,4 %, théâtre national de Strasbourg : 1,8 %. A signaler les mesures nouvelles suivantes : 4 millions de francs pour la création de spectacles à l'Odéon sous l'égide de la Comédie française ; 2 millions de francs pour la restauration du théâtre du Vieux - Colombier ; 1 million de francs pour le lancement du nouveau théâtre de l'Est Parisien ; 0,5 million de francs pour la création de spectacles dans la petite salle du théâtre national de Strasbourg.

Quant aux crédits de fonctionnement des centres dramati-

ques nationaux, ils sont reconduits au niveau du montant initial de 1986 (l'annulation du mois d'avril ayant entretemps représenté une diminution de 4,74 %).

En outre, la subvention de fonctionnement allouée par l'Etat à la création dramatique dans les théâtres nationaux diminue brutalement de 65 % (700 000 francs en 1987 contre 2 millions de francs en 1986) mais il est vrai que des crédits spécifiquement destinés à la création sont accordés à la Comédie française pour son activité à l'Odéon, au lancement du nouveau théâtre de l'Est Parisien et à la petite salle du théâtre national de Strasbourg.

Enfin, le rapporteur pour avis a relevé, avec regret, que l'évolution des crédits de fonctionnement des théâtres nationaux ne permet même plus leur actualisation.

Il a noté que, même s'il est toujours possible d'espérer faire des économies ou de se montrer plus sélectif dans les subventions accordées, ces bonnes résolutions ne peuvent suffire à masquer la raréfaction des crédits qui devient le trait caractéristique du théâtre dramatique.

En conclusion, **M. Jacques Carat** a estimé que l'évolution des crédits accordés au cinéma et au théâtre témoigne cette année du désengagement de l'Etat. Certes, il ne s'agit que d'un recul et non d'un abandon, plus marqué d'ailleurs pour le théâtre que pour le cinéma où de nouvelles ressources viennent compenser la diminution des crédits d'Etat.

Dans ce contexte, le rapporteur pour avis a cru devoir attirer l'attention du ministère sur les points suivants : la fragilité du secteur du cinéma reste réelle dans toutes ses composantes - production, distribution, exploitation - même si la loi sur la liberté de communication comprend les protections indispensables à la création cinématographique ; la Comédie Française doit prendre un nouveau départ. La nomination d'un nouvel administrateur, le recours à la salle de l'Odéon et l'espoir d'un réaménagement du théâtre du Vieux Colombier sont autant de raisons d'espérer ; la dégradation de la situation du théâtre privé et la stagnation du montant de la subvention accordée à l'Association pour le soutien du théâtre privé alors même que ce théâtre attire près de quatre fois plus de spectateurs que les théâtres

nationaux ou municipaux parisiens subventionnés et assure à lui seul la découverte de la quasi-totalité des auteurs.

Interrogé par MM. Roger Boileau et Jean Delaneau sur la fréquentation cinématographique aux Etats-Unis, sur le cinéma en milieu rural, le pourcentage de films américains à la télévision, la pornographie sur Canal Plus, le niveau des bourses accordées aux élèves des conservatoires d'art dramatique et la création au théâtre, M. Jacques Carat a répondu que la fréquentation a baissé, cette année, aux Etats-Unis, que l'agence pour le développement régional du cinéma a joué un rôle très positif dans la reconquête du public, qu'il serait probablement nécessaire de taxer la projection de films pornographiques sur Canal Plus afin d'en contenir l'extension, qu'il était souhaitable d'encourager la création dans les théâtres nationaux.

La commission a alors adopté à l'unanimité les conclusions du rapporteur pour avis tendant à donner un avis favorable à l'adoption des crédits du cinéma et du théâtre pour 1987.

M. Jacques Carat a alors rappelé la promesse faite par le ministre de la culture et de la communication lors de son audition tendant à reporter l'assujettissement de la T.S.A. à la T.V.A. à une date ultérieure.

C'est à nouveau à l'unanimité que la commission s'est déclaré favorable au principe d'un tel amendement.

Puis la commission a entendu le rapport pour avis de M. Adrien Gouteyron sur les crédits de la communication audiovisuelle et de la presse pour 1987.

La Commission nationale de la communication et des libertés (C.N.C.L.) se voit allouer, pour 1987, une dotation de fonctionnement de 142,2 millions de francs. En outre, 8,2 millions de francs lui seront attribués par les sociétés nationales de programme au titre de l'observation des programmes. Ce budget lui permettra de rémunérer un effectif de 250 personnes environ (27 ingénieurs et techniciens de T.D.F. sont néanmoins mis à sa disposition en 1987, tout en continuant de relever du budget de la société de diffusion).

Le budget de l'audiovisuel atteint, pour 1987, 11,3 milliards

de francs. La taxe sur les magnétoscopes, suspendue depuis le 1^{er} juin dernier, est supprimée. Les tarifs de la redevance télévision baissent de 6,5 %, passant de 541 francs à 506 francs pour les récepteurs couleur et de 356 francs à 333 francs pour les récepteurs « noir et blanc » ; le total des prévisions de la redevance atteint pour 1987 environ 7 milliards de francs T.T.C. (contre 8,4 milliards de francs en 1986).

Le montant attendu des ressources de publicité de marque s'élève à 1,950 milliard de francs. Il augmente globalement de 4,84 %.

Les actions prioritaires sont les suivantes :

- développement de la création et des programmes ;
- amélioration de la desserte en télévision de l'outre-mer ;
- action internationale ;
- informatisation des archives de l'Institut national de l'audiovisuel (I.N.A.) ;
- poursuite des aménagements nécessaires à la diffusion des nouveaux médias (télévisions privées et radios périphériques en F.M.).

Le secteur public de la communication audiovisuelle est, en outre, appelé à un « effort particulier d'économies et d'amélioration de la productivité » qui se traduit par la suppression de 350 emplois.

M. Adrien Gouteyron a ensuite insisté sur la création audiovisuelle : la part de la création de fiction dans le volume horaire des chaînes reste très basse ; elle s'est même détériorée en 1986.

Le projet de budget fait de l'aide à la création audiovisuelle une priorité avec :

- des mesures nouvelles : 16,5 millions de francs pour A.2., 36,5 millions de francs pour F.R.3. ;
- une dotation de 12,5 millions de francs pour les dépenses des sociétés de programmes liées à la rémunération des auteurs et de leurs ayants droit ;
- le relèvement de 1 % du taux de prélèvement sur la redevance, les ressources publicitaires et les abonnements, qui

alimente le compte de soutien à l'industrie cinématographique et à l'industrie des programmes audiovisuels ;

- un prélèvement de 300 millions de francs sur le produit de la redevance au profit de la Société d'édition de programmes de télévision (S.E.P.T.), chargée d'un programme culturel destiné à être diffusé par satellite.

En outre, 10 % du produit de la privatisation de T.F.1. devraient être affectés à la création audiovisuelle.

Sans préjuger des conclusions que remettra M. Jean-Philippe Lecat d'ici deux mois, M. **Adrien Gouteyron** a alors mis l'accent, d'une part, sur les raisons d'être de F.R.3., d'autre part, sur la nécessité de sa réforme (et il a évoqué, en particulier, le rapprochement de F.R.3. et de la S.E.P.T.).

A propos de la politique audiovisuelle extérieure, le rapporteur pour avis a estimé que les efforts entrepris en direction de R.F.I. et de l'Agence internationale d'images télévisées (A.I.T.V.) devaient être poursuivis. R.F.I. est aujourd'hui au huitième rang mondial en terme d'audience ; elle est devenue, depuis la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, une société de programme à part entière. En 1987, elle verra le passage à 24 heures sur 24 de ses programmes en langue française. A.I.T.V., née à l'initiative de la France, à la suite du sommet francophone de février dernier et rattachée à R.F.O., bénéficiera en 1987 de 13,6 millions de francs.

M. **Adrien Gouteyron** a déploré ensuite l'absence de la France sur le marché international des programmes. Puis il s'est interrogé sur l'opportunité de regrouper, au nom de l'efficacité, dans une même structure, les moyens de l'action audiovisuelle extérieure.

Enfin, le rapporteur pour avis a souligné que le succès de T.D.F.1 était devenu une question de délais. Si, dans les mois qui viennent, la fabrication des équipements de réception n'est pas entreprise de façon massive, de façon à faire du choix de l'Europe en faveur du D2 Mac Paquets un choix irréversible, la norme américano-nippone pourrait s'imposer dans les négociations internationales reportées de deux ans au printemps dernier. Or, le financement de l'achèvement du programme satellite et de son

exploitation n'est pas définitivement arrêté. T.D.F. a entrepris, pour relayer le budget de l'Etat, un « tour de table financier » dont on ne connaît pas encore les résultats.

Un débat a suivi auquel ont pris part, outre M. Maurice Schumann, président, MM. Jules Faigt, Jacques Carat, Philippe de Bourgoing, ainsi que M. Jean-Cluzel, rapporteur spécial de la commission des finances qui a déclaré sa totale adhésion aux conclusions de M. Adrien Gouteyron.

Au cours de ce débat, ont été successivement évoqués : la réduction des effectifs des organismes du secteur public de la communication audiovisuelle, l'avenir des radios décentralisées de Radio-France, les effectifs de la C.N.C.L.

La commission a ensuite adopté les crédits de la communication audiovisuelle pour 1987 et a donné à l'unanimité un avis favorable à un amendement de M. Jean Cluzel visant à réduire de 25 millions de francs la dotation du service de la redevance.

Enfin, M. Adrien Gouteyron a présenté son rapport pour avis sur les crédits de l'information et de la presse dans le projet de budget pour 1987 lequel porte l'empreinte de la rigueur.

Les aides directes représenteront 173 millions de francs au total, soit une stagnation par rapport à 1986. Il s'agit donc d'une diminution réelle, d'autant plus sensible que les aides directes n'avaient pas davantage augmenté en 1986. La compensation des réductions de tarif S.N.C.F. au transport de presse (110,246 millions de francs), l'allègement des charges de communications téléphoniques (19,021 millions de francs), le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger (27,660 millions de francs), le fonds d'aide aux journaux à faible capacité publicitaire (14,765 millions de francs) restent au niveau de 1986.

Les aides indirectes, quant à elles, atteignent 5 milliards de francs en 1986. Elles ont augmenté de 8,5 % de 1983 à 1984, de 4,9 % de 1984 à 1985 et de 1,76 % de 1985 à 1986.

La politique suivie est donc une politique d'attente, mais qui refuse l'immobilisme. Ainsi, la pérennisation de l'article 39 *bis* du code général des impôts pour cinq ans illustre la conscience que

le Gouvernement a des difficultés de la presse. En effet, il est essentiel de permettre à la presse d'évoluer dans un cadre aussi stable que possible. De 1982 à 1986, les dispositions de l'article 39 *bis* ont été reconduites, au coup par coup, d'année en année. De plus, le bénéfice de cet article pourra être étendu aux investissements destinés aux services d'informations télématiques (matériel concernant l'édition et la diffusion).

Toutefois, le rapporteur pour avis a jugé que la rigueur était parfois excessive, car, même dans un contexte de rigueur, les crédits du fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger devraient constituer une priorité.

C'est pourquoi le rapporteur pour avis a proposé d'émettre un vœu pour que l'expansion de la presse française soit mieux dotée. A titre indicatif, une augmentation de 1 million de francs des crédits du fonds qui s'élèvent à 27,6 millions représenterait une augmentation de 3,61 %.

Au-delà des crédits budgétaires, la réforme des aides à la presse constitue le véritable enjeu. Le rapporteur pour avis a rappelé que, de 1981 à 1986, le manque de cohérence de l'action du Gouvernement a aggravé le malaise de la presse. La grande réforme du régime de la presse devait comprendre deux volets, l'un juridique, l'autre économique. La réforme juridique (la loi n° 84-937 du 23 octobre 1984 sur la transparence et le pluralisme de la presse) a tourné à la confusion de ses instigateurs. Il a donc fallu que le nouveau Gouvernement recommence l'ensemble de ce travail et abroge la loi de 1984. La réforme économique annoncée chaque année pour le budget de l'année suivante n'a pas encore été esquissée au bout de cinq ans. Ni les études préalables ni les concertations nécessaires n'ont été entamées.

Dans le même temps, la presse devait relever plusieurs défis essentiels pour son avenir : l'informatique, la télématique, le rétrécissement du marché publicitaire et maintenant les télévisions privées.

Il est donc essentiel que 1986 marque le début d'une prise de conscience des vrais problèmes de la presse.

Lors du dernier examen budgétaire, la Cour des Comptes a consacré une étude au fonctionnement des mécanismes d'aides

publiques à la presse et aux modalités envisageables pour les améliorer.

Le rapporteur pour avis a souhaité faire siennes les cinq critiques essentielles qui étaient formulées puisque rien depuis un an n'a pu en atténuer la pertinence. La Cour a conclu que le régime d'aides publiques à la presse constitue une charge importante et croissante pour les finances publiques, demeure un système inorganisé avec la juxtaposition de mesures disparates, est appliqué sans la connaissance exacte de ses effets à l'égard des entreprises, subit une dérive constante par rapport aux objectifs initialement fixés, est inadapté aux exigences nouvelles justifiant une intervention financière de l'Etat en faveur de la presse.

Pour l'ensemble de ces raisons, le rapporteur pour avis a jugé que cinq années ont été perdues. A ses yeux, les cinq années prochaines devraient permettre de mener à bien les études manquantes et de mettre en place de nouveaux mécanismes d'aide. L'absence de revalorisation des crédits pour 1987 ne doit pas masquer l'engagement du Gouvernement à résoudre les difficultés actuelles de la presse. La pérennisation et l'actualisation de l'article 39 *bis* du code général des impôts, l'augmentation du nombre des abonnements de l'Etat à l'A.F.P. en témoignent.

Le rapporteur pour avis a manifesté la volonté d'aller au-delà en mettant en chantier une réforme profonde des aides à la presse sans hésiter à reposer des questions élémentaires : les tarifs de l'A.F.P. doivent-ils être fixés par l'Etat ? Quel doit être le rôle de la poste à l'égard de la presse ? Faut-il aider les entreprises de presse, les titres, le lecteur ? A qui doit profiter l'article 39 *bis* ? Comment améliorer l'expansion de la presse française à l'étranger ?

A cette dernière question, le rapporteur pour avis a proposé d'apporter un début de solution en marquant la préoccupation de la commission par l'adoption d'un vœu :

« Compte tenu de l'importance que revêt la diffusion de la presse française dans le monde entier, la commission des affaires culturelles souhaite que les crédits du fonds d'expansion de la presse française à l'étranger soient revalorisés dès 1987 ».

Dans le débat, M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des

crédits de l'information et de la presse pour la commission des finances a souhaité voir adopter un statut économique de la presse et s'est félicité du vœu émis par la commission quant à l'expansion de la presse française à l'étranger.

M. Jules Faigt a indiqué que sans partager toutes les conclusions du rapport, il en approuvait les principales réflexions et le vœu proposé.

Le **président Maurice Schumann** a rappelé la situation difficile de l'A.F.P.

Sous réserve de la réalisation du vœu relatif au fonds d'expansion, la commission a émis un **avis favorable** sur les **crédits de l'information et de la presse** (budget de la culture et de la communication pour 1987).

La commission a ensuite procédé à la **nomination** d'un candidat proposé pour représenter le Sénat au sein du Conseil de gestion du **fonds national pour le développement de la vie associative**. Les candidatures de Mme Hélène Luc et de M. Pierre Vallon ont été enregistrées.

Les résultats du scrutin ont été les suivants :

M. Pierre Vallon : 12 voix,

Mme Hélène Luc : 1 voix.

M. Pierre Vallon a été en conséquence proposé comme **candidat**.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Jacques Pelletier** sur les **crédits affectés aux relations culturelles, scientifiques et techniques dans le projet de budget des affaires étrangères pour 1987**.

Le rapporteur pour avis a indiqué que le projet de budget de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) pour 1987 s'inscrit, une fois encore, dans un contexte dont la rigueur est loin d'être absente. Celle-ci se traduit par : la reconduction pour 1987 des économies du collectif budgétaire de 1986 ; le maintien en francs constants des moyens de fonctionnement ; une réduction de 3 % des dépenses de rémunérations ; une réduction de 20 % des dépenses d'inter-

vention ; la suppression de 1,5 % des emplois budgétaires, à l'exception de certaines catégories d'enseignants et de personnels de sécurité ; la priorité à la couverture des autorisations de programme déjà affectées pour les dépenses en capital.

Toutefois, à l'intérieur de la loi de finances, le ministère des affaires étrangères voit, pour la première fois depuis plusieurs années, ses moyens augmenter : ils passent de 0,94 % du budget de l'Etat à 0,96 %.

Les moyens de la D.G.R.C.S.T. s'élèvent à 3.694 millions de francs (3.305 millions de francs en 1986), soit une augmentation de 11,7 % (6,6 % hors transferts et hors effet-change) par rapport à 1986. Sa part dans le budget du ministère des affaires étrangères représente 36,5 % contre 33,7 % en 1986. Par ailleurs, au-delà des économies dont elle prend largement sa part, la D.G.R.C.S.T. bénéficie de transferts nets positifs (314,5 millions de francs) en provenance du ministère de la coopération, du fait de la redéfinition des secteurs d'intervention des deux ministères. A cette occasion, le ministère de la coopération retrouve sa spécificité africaine, tandis que la D.G.R.C.S.T. recouvre pratiquement ses compétences d'avant la réforme de 1982.

Le rapporteur pour avis a rappelé que, l'an passé, l'évolution négative des crédits entre 1985 et 1986 avait été soulignée. L'abandon de tout projet culturel extérieur ambitieux avait été dénoncé. Un sursaut devait être accompli. Tel est le cas puisque cette année, pour la première fois depuis quinze ans, la part du budget de la D.G.R.C.S.T. augmente au sein du budget du ministère des affaires étrangères.

C'est l'occasion de revaloriser l'action culturelle extérieure en rééquilibrant la structure du budget de la D.G.R.C.S.T. Grâce aux transferts et aux mesures nouvelles, les parts relatives des titres III et IV évoluent : le titre III régresse de 48,6 % à 40,7 % alors que le titre IV passe de 49,5 % à 57,2 %, ce qui permet de redonner plus de poids aux dépenses d'intervention. De plus, le regroupement en un seul chapitre nouveau (42.10) des crédits d'intervention permettra de rendre plus souple la gestion de ces fonds.

Une autre priorité consiste à relancer la francophonie et la

coopération technique.

Sur 372 millions de francs de mesures nouvelles, 328 millions de francs sont consacrés à la relance de l'aide publique bilatérale au développement (relèvement du niveau et du nombre des bourses relativement épargnés par les mesures d'économies, aides diverses à la formation, relance des actions de coopération culturelle et technique).

En outre, 44 millions de francs doivent permettre de financer les mesures décidées lors du sommet francophone de février 1986 : alignement des droits de scolarité des élèves francophones dans les établissements français (9 millions de francs) ; extension de TV5 au Maghreb et à l'Amérique du Nord (18 millions de francs) ; création d'une véritable agence française d'images A.I.T.V. (11 millions de francs) ; actions en faveur du livre francophone (salon du livre francophone, 3 millions de francs, lancement d'une collection de poche de livres francophones, 0,3 million de francs, dons de livres, 1 million de francs) ; mise en place de nouvelles Alliances Françaises (1,7 million de francs).

En conclusion, le rapporteur pour avis a noté avec une vive satisfaction le coup d'arrêt donné à la dégradation des moyens de l'action culturelle extérieure de la France. Certes, le présent budget, marqué par la rigueur, est loin de résoudre tous les problèmes et ne peut, de toute évidence, ni rattraper l'ensemble des retards accumulés, ni corriger toutes les erreurs commises. Il n'en reste pas moins qu'une volonté politique se manifeste, immédiatement traduite en termes budgétaires au profit d'actions que la commission a souvent préconisées.

Enfin, le rapporteur pour avis a attiré l'attention de la commission sur un amendement présenté à l'Assemblée nationale tendant à réserver les postes de détachés budgétaires aux emplois de direction et d'enseignement universitaire ou à l'affectation d'enseignants dans les pays et les matières où n'existent pas de possibilités de recrutement local. Les crédits ainsi dégagés permettraient d'améliorer la rémunération et le nombre des recrutés locaux.

Un débat s'est alors instauré auquel ont pris part MM. Jac-

ques Habert, Jules Faigt, Pierre Laffitte et Jacques Pelletier qui se sont inquiétés à la fois de la possibilité de recruter localement des enseignants locaux de niveau adéquat et des avantages souvent abusifs dont jouissent les détachés au barème. Le rapporteur pour avis a donné lecture d'un extrait du dernier rapport de la Cour des Comptes sur ce thème et a suggéré d'engager le Gouvernement à prendre les mesures réglementaires qui s'imposent. Après avoir évoqué les difficultés des enseignants à leur retour en France et envisagé la possibilité de rattacher leur activité à l'étranger à des universités ou à des écoles françaises, la commission a émis un avis favorable sur les conclusions du rapporteur pour avis et les plus vives réserves sur la possibilité de régler le délicat problème des enseignants à l'étranger à l'occasion d'un amendement.

Jeudi 20 novembre 1986. - Présidence de M. Maurice Schumann, président. - La commission a procédé à l'audition de **M. Alain Devaquet, ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur, sur la politique et sur les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1987.**

M. Alain Devaquet a présenté le budget de la recherche pour 1987. Il a tout d'abord fait ressortir les principaux agrégats qui permettent d'apprécier les crédits de la recherche.

M. Alain Devaquet a fait observer qu'aucune progression des crédits de la recherche n'avait été déterminée a priori, mais qu'il y avait eu examen cas par cas des dotations. Pour les dépenses ordinaires (titres III et IV), le principe a été retenu de la stricte reconduction en francs courants des subventions de fonctionnement. Pour le titre VI, les crédits de fonctionnement courant des laboratoires ont été reconduits, mais des efforts significatifs ont été faits en faveur des organismes de recherche fondamentale.

Une réorientation de l'action d'organismes tels que l'A.N.V.A.R. (Agence nationale de valorisation de la recherche), l'A.F.M. E. (Agence française pour la maîtrise de l'énergie) et le C.E.S.T.A. (Centre d'étude des systèmes et des technologies

avancées) a été entreprise.

De manière générale, ce projet de budget prévoit une compression des dépenses courantes et un effort en faveur de l'investissement.

M. Alain Devaquet a ensuite évoqué l'évolution des effectifs budgétaires, en précisant que le nombre des personnels chercheurs marquait un accroissement de 2 % et celui des personnels non chercheurs un recul de 1,5 %. Il a indiqué son souci de faire progresser l'évaluation de la recherche. Il a enfin évoqué la recherche industrielle (dont les autorisations de programme font apparaître une diminution de 850 millions de francs, liée notamment à la baisse des dotations en capital et à la fin de certains programmes aéronautiques) et la recherche militaire ainsi que les actions liées au programme Eureka.

M. Alain Devaquet, en réponse aux questions posées par **M. Maurice Schumann**, président, **M. Pierre Laffitte**, rapporteur pour avis, **Mme Danielle Bidard Reydet** et **MM. Jacques Habert** et **Jean Delaneau**, a ensuite apporté les précisions suivantes :

- La proposition évoquée par **M. Pierre Laffitte**, rapporteur pour avis, d'un « tableau de bord » pour l'information et l'évolution de la recherche et de l'innovation, dépasse le cadre général d'une politique scientifique ; mais il est d'accord pour qu'une réflexion s'engage sur ce point ; au demeurant il est prévu qu'un organisme de pilotage des actions menées soit créé au sein de la direction générale de la recherche et de la technologie.

- Le fonds de la recherche, doté de 750 millions de francs en 1987, a été dévié de sa mission initiale ces dernières années ; il faut recadrer son rôle pour en faire un moyen de soutien opérationnel des organismes de recherche méritants.

- Les crédits de l'A.N.V.A.R. pour 1987 s'élèvent à 570 millions de francs auxquels il convient d'ajouter la prise en compte des remboursements qui lui seront faits (à hauteur de 200 millions de francs) ; son rôle de gestion du fonds industriel de modernisation (F.I.M.) a conduit à la banalisation de l'aide à l'innovation, et il faut donc le recentrer sur sa mission première.

- Les dotations budgétaires de l'I.N.R.A. (Institut national

de la recherche agronomique) sont renforcées de 9 % en 1987.

- Sur les économies budgétaires imposées à la recherche par la loi de finances rectificative pour 1986, **M. Alain Devaquet** a indiqué qu'il était entièrement solidaire des décisions alors prises par le Gouvernement et votées par le Parlement.

- Il ne faut pas systématiser le rapport numérique entre chercheurs et I.T.A. (ingénieurs, techniciens et administratifs), qui dépend essentiellement du type de recherche et de laboratoire.

- Le recouvrement des programmes Eureka et I.D.S. (initiative de défense stratégique) est important mais pas total, ainsi pour le laser ou l'opto- électronique.

M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis, a présenté les deux amendements au projet de loi de finances pour 1987 qu'il comptait soumettre à la commission :

- le premier consiste en la reprise de l'amendement déjà adopté par le Sénat lors du débat sur la loi du 23 décembre 1985 et repris sous forme de proposition de loi n° 767 (1985-1986) tendant à faciliter la création d'entreprises innovantes et incitant les personnes physiques à investir,

- le second crée un fonds destiné à recevoir des concours à l'action de l'Etat en matière de recherche pour aider à la diffusion de la culture scientifique et technique et l'innovation.

M. Alain Devaquet a fait connaître sa position sur ces deux amendements :

- Il a indiqué que le gage du premier amendement (réduction à 20 % de la déduction fiscale pour investissement dans les Sofica) lui paraissait poser problème à l'égard du ministère de la culture, et que l'article 60 de la loi de finances pour 1987 introduit un système « d'assurance fiscale » permettant d'inciter les personnes physiques à investir dans les entreprises.

- Il a ensuite précisé que le second amendement, qui traduit un problème vital pour l'avenir de la société, ne lui semblait pas incompatible avec son action ni avec son budget.

M. Alain Devaquet a ensuite répondu aux questions posées par **M. Albert Vecten**, au nom de **M. Pierre Brantus**, rapporteur

pour avis, et par **Mme Danielle Bidard Reydet** sur les crédits de l'enseignement supérieur. Il a notamment apporté les précisions suivantes :

- Tant qu'il n'y aura pas un système de bourses suffisamment développé, il ne saurait y avoir de « libération » totale des droits d'inscription dans les établissements universitaires : en 1987, l'augmentation des crédits affectés aux bourses est de 18 % avec 175.000 bénéficiaires.

- Le succès des I.U.T. (instituts universitaires de technologie) ne doit pas empêcher de réfléchir de manière approfondie à leur plan de développement en cours ; le coût élevé de leur construction (10 à 30 millions de francs) suppose une participation des collectivités concernées.

- Le ministre chargé de la recherche fera prochainement connaître son sentiment sur le rapport « recherche et universités » du comité national d'évaluation.

- L'enseignement supérieur privé vient de voir ses subventions accrues de 26 %.

- Le ministère chargé de l'enseignement supérieur a préparé un projet de texte sur l'éméritat qui répondrait en partie au problème délicat de la limite des professeurs de l'enseignement supérieur.

Enfin, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Pierre Laffitte** sur les crédits affectés à la recherche scientifique et technique dans le projet de loi de finances pour 1987.

M. Pierre Laffitte a présenté les crédits de la recherche en indiquant notamment les éléments suivants :

- On observe d'abord une progression significative de l'effort budgétaire de recherche développement, en progression de 8,1 %.

- On constate ensuite la stabilité du budget civil de recherche développement, en progression de 0,6 %.

- On assiste enfin à une évolution discutée des crédits de la recherche, en progression de 6,1 % par rapport à la loi de finances

rectificative pour 1986, en diminution de 4,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1986 (à structure comparable).

M. Pierre Laffitte a ensuite rappelé sa position concernant l'emploi scientifique qui doit connaître une nécessaire flexibilité peu compatible avec une fonctionnarisation des personnels de recherche.

Il a évoqué sa proposition de création d'un observatoire des sciences, des techniques et des innovations destiné à réaliser un meilleur « pilotage » des actions de recherche et a indiqué les nouvelles orientations prioritaires qu'il lui paraît essentiel de poursuivre :

- démocratiser la modernité, en matière de culture scientifique et technique ;
- rééquilibrer la recherche au profit des établissements d'enseignement ;
- mieux valoriser la recherche.

M. Pierre Laffitte a enfin rappelé les deux amendements au projet de loi de finances dont il propose l'adoption à la commission et a donc proposé de donner un avis favorable au projet de budget pour 1987 de la recherche.

La commission a ensuite donné un **avis favorable** aux deux amendements présentés par M. Pierre Laffitte, rapporteur pour avis, et un **avis favorable** au projet de budget pour 1987 de la recherche.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 18 novembre 1986. - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord examiné, sur le rapport de **M. Jacques Valade, rapporteur pour avis**, le **projet de budget de la recherche scientifique pour 1987.**

Soulignant que le caractère prioritaire donné à la recherche se traduisait dans l'évolution des dotations budgétaires qui lui étaient consacrées, le rapporteur pour avis a noté la continuité de la progression de la dépense nationale de recherche, qui devrait atteindre 2,39 % du P.I.B. en 1986 et 2,47 % en 1987. A structure égale, les dotations du ministère de la recherche (21 040 millions de francs) sont en augmentation de 6 % par rapport aux crédits disponibles en 1986, et l'effort budgétaire de recherche - nouvel agrégat qui regroupe l'ensemble des dépenses de recherche de l'Etat - traduit une progression de 8,1 % de ces dépenses entre 1986 et 1987. En ce qui concerne l'emploi scientifique, un effort tout particulier a été consenti pour soutenir, dans un contexte de compression des effectifs budgétaires, les créations d'emplois de chercheurs. Le budget 1987 permettra aussi une nette augmentation (+ 9 %) des crédits affectés aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (E.P.S.T.) : le rapporteur pour avis a évoqué à ce sujet le projet de réforme du Centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.), qui permettra de conforter sa place dans la politique nationale de recherche. S'agissant des établissements publics industriels et commerciaux, **M. Jacques Valade** a insisté sur la Cité des sciences et de l'industrie, dont il a souhaité que le succès fasse oublier la mise en place difficile et onéreuse, et qui devrait se voir reconnaître la possibilité de développer ses ressources propres.

Quant à la politique en matière de recherche industrielle, elle traduit une orientation nouvelle : les aides directes seront limitées, mais des incitations indirectes - en particulier le crédit d'impôt-recherche - et l'allègement des charges des entreprises permet-

tront à ces dernières de développer leurs investissements dans la recherche, ce qui paraît essentiel pour combler le retard pris en ce domaine vis-à-vis des principaux pays industriels.

Le rapporteur pour avis a enfin analysé les orientations de la politique de valorisation de la recherche, à laquelle il convient d'être attentif, compte tenu de la nécessité de développer les relations entre recherche et industrie et les transferts de technologie, dont dépend la modernisation de l'appareil productif.

Dans le débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Roland Grimaldi**, rappelant la loi d'orientation de 1982 et le plan triennal de 1985, a regretté que ne soit pas maintenu l'effort prioritaire consenti ces dernières années en faveur de la recherche, domaine où la continuité est indispensable. Il a également exprimé son scepticisme à l'égard de l'efficacité des mesures d'incitation indirecte et de l'allègement des charges des entreprises : rien ne garantit en effet qu'elles se traduiront par une augmentation de l'investissement dans la recherche.

Dans sa réponse, le rapporteur pour avis a rappelé que les moyens accordés par les précédents Gouvernements à la politique de recherche n'avaient pas toujours été à la hauteur des intentions proclamées. Quant aux entreprises, elles seront certes libres de leurs choix, mais elles sont, aussi, conscientes du caractère vital de l'investissement dans la recherche et l'innovation.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption du projet de budget de la recherche pour 1987**.

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Roland Grimaldi sur le budget de l'énergie pour 1987**.

Le rapporteur pour avis a, tout d'abord, indiqué que la consommation d'énergie a progressé de 3,5 % pour les huit premiers mois de 1986, cette progression tenant essentiellement à la croissance importante de la consommation d'électricité (+ 6,4 %) et à la reprise des livraisons de produits pétroliers (+ 3,8 %), la consommation de gaz n'ayant augmenté que de 1 % et celle du charbon demeurant en repli de 12 % sur la période. Quant à la facture énergétique, elle a diminué de 3,4 % en 1985 et de 46 % pour les huit premiers mois de 1986. Au total, le taux

d'indépendance énergétique s'est amélioré, passant de 42,7 % en 1984 à 43,9 % en 1985.

M. Roland Grimaldi a ensuite évoqué la situation du charbon, dont la production a encore diminué de 11,5 % en 1985, pour s'établir à 16,34 millions de tonnes, les rendements ayant légèrement augmenté, et les importations diminuées de 2,5 millions de tonnes en raison de la substitution progressive de l'énergie nucléaire au charbon dans la production d'électricité. Le rapporteur pour avis a rappelé que l'objectif prioritaire assigné aux Charbonnages de France demeure le retour à l'équilibre financier après subvention - la dotation de l'Etat s'élèvera à 7.058 millions de francs pour 1987 - et s'est félicité des actions engagées en faveur de la réindustrialisation des bassins miniers, notamment en matière de formation. Il s'est toutefois inquiété des informations parues dans la presse faisant état d'une accélération du processus de fermeture de l'ensemble des mines françaises et a souhaité connaître les intentions réelles du Gouvernement dans ce domaine.

Concernant le gaz, le rapporteur pour avis a noté une stagnation de la consommation qui représente 12,5 % de la consommation finale avec 23,3 millions de tonnes équivalent pétrole (t.e.p). Quant à notre approvisionnement, il est assuré par la production de Lacq (18 %) et par les contrats passés par Gaz de France avec quatre pays fournisseurs, l'Algérie (34,1 %), l'U.R.S.S. (28,4 %), les Pays-Bas (26,7 %) et la Norvège (10,7 %). **M. Roland Grimaldi** a indiqué que ces contrats ont été renégociés en 1985 et a précisé que le surcoût du gaz algérien a disparu du fait de la signature de l'accord intérimaire d'avril 1986, son prix ayant diminué de 38 % depuis le début de l'année. Il a souhaité interroger le Gouvernement sur les raisons qui l'ont conduit à différer l'autorisation, pour Gaz de France, de confirmer la signature du nouveau contrat avec la Norvège. Il a, pour sa part, estimé que ce contrat constituerait un élément fondamental de l'organisation à long terme d'un approvisionnement sûr et diversifié.

S'agissant du pétrole, **M. Roland Grimaldi** a noté l'augmentation de la production française (+ 28 %) et le remodelage géographique de notre approvisionnement, l'Arabie Séoudite

ayant remplacé la Grande-Bretagne comme premier fournisseur. Quant à la facture pétrolière, elle a diminué de moitié depuis le début de 1986 (- 33 milliards de francs). Il a indiqué le redressement de l'industrie du raffinage en 1986, les sociétés ayant dégagé au premier semestre un résultat économique positif de 7 milliards de francs contre une perte de 5 milliards en 1985, qui s'explique tant par la liberté de fixation des prix des produits pétroliers que par des efforts de restructuration. Le rapporteur pour avis a également évoqué l'important assouplissement du régime pétrolier qui caractérise les nouvelles orientations de la politique du Gouvernement dans ce secteur.

Enfin, s'agissant de l'électricité, **M. Roland Grimaldi** a précisé que la production s'est élevée à 328,9 milliards de kwh, dont 64,8 % pour le nucléaire, 19,3 % pour l'électricité d'origine hydraulique et 15,9 % pour l'électricité provenant des centrales thermiques. Evoquant la polémique sur les tarifs d'E.D.F., il a formulé le vœu qu'une éventuelle diminution des tarifs industriels ne se fasse pas au détriment des usagers domestiques. Il a également souhaité connaître les intentions du Gouvernement concernant la déréglementation dont la presse s'est fait l'écho, pour ce secteur.

Un large débat est intervenu à l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Marcel Daunay a insisté sur la nécessité d'une meilleure répartition régionale des sites retenus pour les centrales nucléaires.

Le président Jean François-Poncet a estimé normal que le Gouvernement ait différé l'autorisation, pour Gaz de France, de confirmer la signature du contrat norvégien et souhaité que des négociations s'engagent en vue d'obtenir des « compensations » ; il a rappelé que nos échanges avec la Norvège se sont soldés par un déficit de 10 milliards de francs en 1985.

M. Philippe François s'est interrogé sur l'avenir du gaz dans notre bilan énergétique. Il a émis le vœu que le Gouvernement obtienne de meilleures conditions pour le contrat norvégien que pour le contrat signé précédemment avec l'Algérie. Concernant le charbon, il a considéré que notre pays a déjà pris du retard

dans la fermeture des bassins miniers et estimé que seuls devaient subsister les plus rentables d'entre-eux.

M. André Bohl a observé que contrairement à une idée largement répandue dans la presse, E.D.F. n'a ni le monopole de la production, ni celui de la distribution et du transport de l'électricité. Il s'est également interrogé sur l'avenir de l'association technique de l'importation charbonnière (A.T.I.C.). S'agissant de la subvention aux houillères nationales, il a émis le vœu que la part destinée aux charges non liées puisse figurer sur une ligne budgétaire distincte.

M. André Rouvière a regretté le frein mis à la politique de maîtrise de l'énergie, car les travaux lancés il y a quelques années contribuent largement au maintien de l'activité des entreprises locales.

M. Jacques Valade, évoquant l'éventuelle disparition de l'A.T.I.C., a souligné le danger qu'il y aurait à recréer un nouveau monopole au profit des Charbonnages de France. Il a estimé indispensable de laisser le soin au Gouvernement de renégocier l'ensemble des contrats gaziers, notamment avec l'U.R.S.S. et l'Algérie. Il a critiqué les opérations de restructuration entreprises par l'industrie du raffinage qui sont catastrophiques sur le plan local, notamment en matière d'emplois. Il s'est enfin interrogé sur l'avenir du surgénérateur, compte tenu du refus allemand de réaliser de nouveaux investissements dans leur pays.

M. André Pourny a interrogé le rapporteur pour avis sur les perspectives de la production d'uranium.

Un large débat s'est enfin instauré sur la politique d'économies d'énergie, auquel ont participé le **président Jean François-Poncet** et **MM. Jean Simonin, André Rouvière, Paul Kauss, René Trrégouet, André Bohl et Philippe François**.

Les orateurs ont estimé que le Gouvernement, en réduisant les crédits de l'agence française pour la maîtrise de l'énergie (A.F.M.E.) n'a fait que tirer les conséquences du rapport de l'inspection des finances, publié en 1985, qui préconisait un recentrage des missions de l'A.F.M.E.. Quant au dispositif d'incitations fiscales, ils ont estimé qu'il n'était pas indispensable de le pérenniser, compte tenu de sa faible rentabilité.

A la suite de ces interventions, les conclusions du rapporteur pour avis tendant à s'en remettre à la sagesse du Sénat ont été repoussées par la majorité des membres de la commission, qui a décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'énergie figurant dans le projet de loi de finances pour 1987.**

Puis la commission a désigné **M. Raymond Brun**, en qualité de membre titulaire, et **M. Charles-Edmond Lenglet**, en qualité de membre suppléant, pour être proposés à la nomination du Sénat pour représenter celui-ci au sein du **conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers.**

La commission a ensuite désigné **M. Paul Malassagne** pour être proposé à la nomination du Sénat pour représenter celui-ci au sein du **comité consultatif des courses.**

La commission a ensuite désigné les **rapporteurs suivants :**

- **M. Jean Puech** pour la **proposition de loi n° 13 (1986-1987)**, présentée par lui-même et MM. Guy Male, Georges Mouly, tendant à **adapter aux exigences du développement du tourisme certaines dispositions du code des débits de boissons ;**

- **M. Roland Grimaldi** pour la **proposition de loi n° 33 (1986-1987)**, présentée par MM. Philippe Madrelle, Jean-Pierre Masseret, Georges Bénédetti, Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste et apparentés, instituant des **avantages tarifaires en faveur des consommateurs d'électricité résidant à proximité des centrales nucléaires.**

Jeudi 20 novembre 1986. - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord entendu **M. Michel Noir**, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé du commerce extérieur, sur la situation du commerce extérieur français et sur les crédits de son département pour 1987.

Analysant l'évolution du commerce extérieur français, le ministre en a souligné la vulnérabilité : en dépit d'un allègement de la facture énergétique de 75 milliards de francs sur l'année, le

solde général de la balance commerciale sera en 1986 tout juste voisin de l'équilibre : le solde industriel sera, en particulier, ramené de 72 milliards de francs à 25 à 28 milliards. Cette situation résulte d'un décrochage de la compétitivité de l'industrie française, lui-même imputable à trois facteurs : la hausse des coûts de production et le sous-investissement, une compétitivité-prix insuffisante et les charges financières pesant sur les entreprises. Cette situation, qui appelle une action en profondeur, n'évoluera pas en quelques mois : il n'y a donc pas à attendre de mieux sensible et durable avant la fin de l'année prochaine. Le ministre a évoqué à ce propos l'insuffisance des implantations d'entreprises françaises à l'étranger et relevé que le manque d'ouverture vers l'extérieur de l'économie nationale comportait une dimension socio-culturelle relevant d'actions de formation.

M. Michel Noir a ensuite, à la lumière de ces observations, exposé les grandes lignes de la politique gouvernementale, qui repose largement sur une politique économique orientée vers l'amélioration de la situation financière des entreprises, et de leur capacité d'action et de décision : la liberté en matière de prix, d'évolution des effectifs, de changes est à cet égard essentielle à la restauration de la compétitivité. Il faut aussi aider les entreprises à investir à l'étranger, et concentrer nos moyens et notre stratégie sur les pays industriels - et en premier lieu les pays d'Europe - qui sont des marchés porteurs, et ceux sur lesquels nous connaissons nos plus forts déficits. Enfin, il est nécessaire d'entreprendre une action en profondeur pour la formation au commerce international, et pour développer l'aptitude de chacun à prendre en compte la dimension internationale.

Analysant le budget du commerce extérieur pour 1987, le ministre l'a jugé à la fois rigoureux et vigoureux. La rigueur en est délibérée : mais en fait, en raison des reports de crédits, les dotations effectivement dépensées en 1987 seront supérieures à celles utilisées en 1986. Quant à la vigueur, elle se manifestera par la concentration des moyens des organismes appelés à soutenir les entreprises exportatrices sur les marchés porteurs, en particulier européens, et par l'effort consenti pour favoriser les implantations commerciales en améliorant le dispositif de provision fiscale pour investissements à l'étranger.

L'exposé du ministre a donné lieu à un large débat.

M. Michel Noir a en premier lieu répondu aux questions de **M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis du budget du commerce extérieur** :

- sur le dispositif et les effectifs de l'expansion commerciale à l'étranger, à propos desquels le rapporteur pour avis soulignait que l'élément humain demeure irremplaçable et qu'il convient de consentir les mêmes efforts que nos concurrents, le ministre a précisé que les services d'expansion économique à l'étranger faisaient l'objet d'un effort d'adaptation des recrutements et de redéploiement des effectifs sur les marchés les plus importants ;

- sur les mesures propres à remédier à la dégradation des échanges industriels, le ministre a insisté, en dehors des actions de fond, sur le soutien des efforts d'exportation des entreprises et sur la concentration sur les marchés européens ;

- sur les négociations commerciales multilatérales et sur l'avenir de la politique agricole commune (P.A.C.) et des exportations françaises agricoles et agro-alimentaires, **M. Michel Noir** est convenu qu'il fallait demeurer vigilant vis-à-vis des attaques dont la P.A.C. est l'objet de la part des pays exportateurs concurrents et il a souligné les risques de résurgence du protectionnisme américain ;

- à propos de la suppression de l'École nationale d'exportation, le ministre a indiqué sa préférence pour une diffusion dans l'ensemble du système éducatif et universitaire de l'ouverture à la dimension internationale et de la formation au commerce international : des mesures concrètes en ce sens sont à l'étude.

De nombreuses questions ont ensuite été posées par les commissaires :

Au sujet des services d'expansion économique à l'étranger, **MM. Bernard Legrand** et **Jean Faure** ont exprimé quelques doutes sur leur dynamisme et sur l'efficacité de l'aide apportée aux entreprises, tandis que **M. Josselin de Rohan** observait que ces services ne pouvaient se substituer aux efforts des entreprises, et a interrogé le ministre sur le recrutement de leurs agents, qui devrait peut-être favoriser davantage les formations commerciales.

M. Albert Pen a indiqué pour sa part que Saint-Pierre-et-Miquelon pouvait fournir une base pour des implantations commerciales au Canada et en Amérique du Nord.

M. Bernard Legrand s'est demandé si les entreprises françaises faisaient preuve d'un dynamisme commercial suffisant et si l'Etat ne devrait pas donner une impulsion vigoureuse à leur action. Il a par ailleurs interrogé le ministre sur les conditions dans lesquelles une entreprise française avait passé commande aux chantiers navals sud-coréens d'un porte-conteneur qui aurait pu être construit en France.

M. Jean Faure a demandé que le soutien de l'Etat à l'effort d'exportation des industries de la neige et de la montagne de la région Rhône-Alpes soit maintenu.

M. Bernard Hugo a remarqué que certains secteurs étaient bien placés sur les marchés européens, mais non les industries de biens d'équipements, de machine-outil ou de transport, qui ont trop privilégié les marchés autrefois protégés d'outre-mer. Il s'est également interrogé sur la réalité de la solidarité communautaire et a souligné la nécessité d'une action à l'échelle de la Communauté économique européenne.

M. Richard Pouille a insisté sur la formation au commerce international. Il a souhaité le développement des stages à l'étranger, et que des postes de volontaires du service national en entreprises (V.S.N.E.) soient réservés aux étudiants des établissements d'enseignement orientés vers le commerce international et la gestion.

M. Marc Lauriol a interrogé le ministre sur la part du commerce maritime dans le commerce international français et **M. Josselin de Rohan** a regretté à ce propos que les exportateurs français ne fassent pas assez appel aux services nationaux, et vendent surtout F.O.B. (free on board), alors que les services sont un élément important de la balance des paiements.

M. Henri de Raincourt a demandé quels étaient les secteurs industriels dont la situation commerciale pourrait s'améliorer l'année prochaine.

M. Désiré Debavelaere a regretté, à propos des échanges

extérieurs agricoles de la C.E.E., que la préférence communautaire ne soit pas mieux respectée. Il a souligné l'influence perturbatrice des montants compensatoires monétaires (M.C.M.), qui ont affaibli nos positions à l'exportation, alors qu'ils renforçaient celles de l'Allemagne, dont l'industrie a également largement bénéficié du Marché commun.

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Michel Noir** a notamment apporté les précisions suivantes :

- l'action de l'Etat ne peut certes se substituer à celle de l'industrie : il faut néanmoins tout mettre en œuvre pour soutenir concrètement les efforts d'exportation et d'implantation à l'étranger et leur concentration sur l'Europe. C'est en particulier le but des « contrats d'objectifs » passés avec les professionnels,

- une action solidaire de la C.E.E. dans le domaine du commerce international est sans aucun doute nécessaire : malheureusement, les initiatives et la solidarité communautaires achoppent trop souvent sur les conflits d'intérêts des Etats membres,

- en ce qui concerne le recrutement des agents de l'expansion économique à l'extérieur, le ministre a précisé qu'il faisait déjà une large place aux titulaires de diplômes commerciaux ou scientifiques,

- sur les perspectives d'amélioration du solde des échanges commerciaux, **M. Michel Noir** a indiqué qu'elles dépendraient pour une part de l'évolution de la facture énergétique, mais il a estimé que l'ensemble des secteurs industriels devraient bénéficier à terme de la politique économique mise en œuvre par le Gouvernement, et qu'un redressement pourrait commencer de se manifester à la fin de 1987,

- enfin, sur les problèmes des échanges agricoles, de l'influence des M.C.M. et de l'avenir de la P.A.C. sur l'influence des M.C.M., le ministre a indiqué qu'il s'associait aux efforts déployés par le ministre de l'agriculture pour défendre le développement de l'agriculture et de sa capacité exportatrice, et il est convenu avec **M. Désiré Debavelaere** que la C.E.E. importait presque autant de produits de substitution de céréales (11 millions de tonnes) qu'elle exportait de céréales (12 millions de tonnes).

En conclusion de ce débat, **M. Jean François-Poncet**,

président, après avoir remercié le ministre, a regretté que le ministre du budget se soit opposé au Sénat aux amendements tendant à élargir le régime des provisions fiscales pour investissements commerciaux à l'étranger, et il a exprimé le souhait que, comme la « culture d'entreprise », la « culture gouvernementale » s'ouvre davantage, à l'avenir, aux préoccupations internationales.

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Yves Le Cozannet sur le budget de la marine marchande pour 1987.

Après avoir présenté les grands équilibres d'un budget qui progresse de 2,7 % en crédits de paiement, mais enregistre une diminution de 2,5 % en autorisations de programme, le rapporteur pour avis a évoqué les problèmes de la marine marchande.

La situation générale de la flotte de commerce française, passée du 9^e rang mondial en 1983 au 16^e rang mondial aujourd'hui, est préoccupante.

L'âge de nos bâtiments est appelé à s'élever dans l'avenir et les résultats financiers de nos principaux armements se dégradent. Le rapporteur pour avis a exposé les grandes caractéristiques du plan de redressement proposé par le Gouvernement sur ce point. Cette action - qui repose sur une aide financière de 2,45 milliards sur deux ans - se voit assigner trois objectifs : créer les conditions d'une nouvelle compétitivité de la marine française, libérer les rigidités qui entravent sa nécessaire adaptation et faire évoluer le cadre social de son exploitation.

S'agissant des pêches et des cultures marines, **M. Yves Le Cozannet** a relevé l'augmentation notable de la production en valeur des prises de poissons frais sur le dernier exercice (+ 22 %) en dépit de la diminution du nombre de bateaux. Mais, il a également noté que le déficit de notre balance commerciale est resté identique (5,9 milliards de francs en 1985).

En matière d'action en faveur des gens de mer, le rapporteur pour avis a détaillé la situation financière de l'établissement national des invalides de la marine et décrit les évolutions de notre appareil de formation, en insistant en particulier sur la recherche d'une plus grande polyvalence des études.

L'amélioration de la sécurité maritime demeure une préoc-

cupation. Si le bilan des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage demeure satisfaisant et si les raisons invoquées à l'appui de l'abandon du projet d'aide à la navigation au large d'Ouessant demeurent pertinentes, l'insuffisance des dotations de la société nationale de sauvetage en mer est inquiétante malgré l'augmentation des crédits intervenus sur ce point à l'Assemblée nationale.

M. Benard Legrand s'est associé aux préoccupations du rapporteur pour avis sur la situation de la société nationale de sauvetage en mer et a insisté sur l'insuffisance des modalités d'indemnisation des ostréiculteurs et des conchyliculteurs.

M. Marc Lauriol a déploré le manque d'intérêt manifesté depuis 10 ans par les pouvoirs publics pour notre marine marchande et s'est félicité du plan de redressement proposé par le Gouvernement. Il a également regretté que le régime social applicable aux marins ne prenne pas en considération les données de la concurrence internationale.

M. Josselin de Rohan a souligné que les problèmes de la marine marchande n'étaient pas propres à la France mais concernaient également la plupart des pays de l'O.C.D.E. (Organisation de coopération et de développement économiques) et rappelé les nécessités stratégiques de l'existence d'une flotte de commerce. Enfin, il a abordé les problèmes posés par la réforme de la loi de 1928 sur les approvisionnements pétroliers.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption du budget de la marine marchande pour 1987.**

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 19 novembre 1986. - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, M. Albert Voilquin a présenté son rapport pour avis sur la section « air » du budget de la défense pour 1987.

Il a souligné d'emblée que la situation des effectifs de l'armée de l'air et l'insuffisance des dépenses d'investissement au regard de la programmation 1984-1988, doivent entraîner, à court terme, une réduction du potentiel et des échéances difficiles.

En ce qui concerne les crédits pour 1987, il a constaté une augmentation de 7,15 % pour les crédits de paiement, et de 34,1 % pour les autorisations de programme. Notant que les crédits de paiement du Titre V progressaient de 14 % (ou 12,7 % si l'on en exclut les crédits de la part « Marine » dans les recherches sur l'avion de combat futur), il a constaté qu'ils n'atteignent pas toutefois le montant attendu dans le cadre de la programmation 1984-1988.

Abordant l'examen du titre III, il a fait remarquer que la baisse de 2 % est rendue possible par la chute du cours des carburants (- 19 %) et par la déflation des effectifs, supérieure d'ailleurs à celle prévue par la loi. A ce propos, il a souligné que, dès 1985, l'armée de l'air avait atteint le seuil fixé, malgré les conséquences regrettables de cette déflation.

L'activité aérienne, a-t-il indiqué, pourra être maintenue à 400 000 heures de vol et 180 heures par an par pilote de combat, sous réserve que les hypothèses sur le prix des carburants se confirment. L'entretien programmé et le fonctionnement, malgré les contraintes qui les frappent, devraient pouvoir revenir à un niveau proche de la normale.

En ce qui concerne le titre V, M. Albert Voilquin a bien fait ressortir que l'augmentation de 34,1 % des autorisations de

programme était rendue nécessaire par leur stagnation pendant trois ans et surtout par la prise en compte, dans le budget 1987, des provisions nécessaires au lancement de la réalisation du système de détection aéroporté (4 000 millions de francs) et à celui des développements de l'avion de combat tactique (2 300 millions de francs) ; quant aux crédits de paiement, le retard qu'ils ont pris oblige à définir des priorités et à retarder certains programmes.

Le rapporteur pour avis a souligné également que le futur A.C.T. (avion de combat tactique) aurait dû entrer en service en 1995, date à laquelle l'avion de transport futur aurait dû être mis en service ; or les livraisons de l'A.C.T. ont dû être retardées de trois ans, et celles de l'avion de transport, d'environ huit ans.

Au total, avec les programmes nouveaux, dont, surtout, le système de détection aéroporté, les fabrications de matériels représentent environ 75 % du Titre V. M. Albert Voilquin a rapidement passé en revue ces fabrications et indiqué que le système de détection aéroporté, qui fait l'objet d'un chapitre particulier, est doté de 4 000 millions de francs d'autorisations de programme et de 525 millions de francs de crédits de paiement. Il a insisté sur le fait que la mise en place d'un tel système était indispensable, malgré les reports successifs dont il a fait l'objet. Il a également mis l'accent sur la reprise du programme de protection des moyens « air ».

Il a conclu que, sans pouvoir rattraper les retards accumulés au cours des dernières années, le projet de budget pour 1987 rétablissait au moins le niveau des commandes inscrit dans la programmation 1984-1988, et que son titre V « air » était encourageant. Il a néanmoins fait remarquer que, au profit d'une augmentation de la part du titre V, les conditions de vie et de travail des personnels se sont dégradées ; il a attiré l'attention de ses collègues sur l'importance de ce problème.

M. Albert Voilquin a conclu en estimant que le budget porte les germes d'un redressement qui devra être confirmé par la future loi de programmation.

Au cours d'un échange de vues qui a suivi cet exposé, M. Albert Voilquin a indiqué à M. Michel d'Aillières, à M. Guy

Cabanel, à **M. Robert Pontillon**, qu'il estimait que le système AWACS lui paraissait le meilleur pour la détection aéroportée, face au « Grumman » et au « Nimrod » ou au « Saab », mais que la décision du choix n'avait pas encore été prise ; il a également souligné le problème que pose le fait que, en 1995, les Transall de première génération seront à bout de souffle : il a indiqué que plusieurs solutions étaient examinées en vue de leur remplacement.

A **M. Xavier de Villepin**, il a fait remarquer que l'avion « Rafale » de Dassault n'est encore qu'un « démonstrateur », de très grande qualité, certes, mais qui doit servir de base à des études au bout desquelles il devrait être possible d'arriver à définir un appareil moins grand, bimoteur, qui pourrait être polyvalent pour l'armée de l'air et la marine.

A l'invitation du Président, **M. Albert Voilquin** a d'ailleurs indiqué qu'il s'informerait plus en détail sur ces questions qui venaient de lui être posées.

La commission a ensuite entendu le **rapport pour avis de M. Claude Mont sur les crédits du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1987.**

Le budget du ministère des affaires étrangères dépassera pour la première fois en 1987, a indiqué le rapporteur pour avis, les dix milliards de francs. S'élevant à 10 118 millions de francs, ce budget progresse, à base constante et hors effet-change, de 3,85 % en francs courants et 1,8 % en francs constants, soit une croissance modérée, supérieure toutefois à celle enregistrée lors des trois années précédentes.

Ces crédits, résultant des contraintes générales d'économies fixées par le Gouvernement, de l'incidence favorable des mouvements monétaires, et du transfert net de 393 millions du ministère de la coopération vers le ministère des affaires étrangères, représentent 0,964 % du budget de l'Etat et font apparaître 486,8 millions de mesures nouvelles affectés, pour l'essentiel, à l'action en faveur de la francophonie, à l'aide publique au développement, et à l'informatisation de l'administration centrale et des consulats.

Les données administratives et structurelles répondent pour

leur part, a souligné le rapporteur pour avis, malgré les contraintes imposées en matière d'effectifs, à un souci de professionnalisation accentué de nature à répondre au malaise qui s'était manifesté au Quai d'Orsay début 1986. La nouvelle répartition des compétences entre le ministère des affaires étrangères et celui de la coopération revient d'autre part sur la restructuration administrative de 1982 et consacre le retour au ministère des affaires étrangères des crédits de coopération concernant les pays situés hors du champ de compétence du ministère de la rue Monsieur, lequel retrouve son autonomie.

Evoquant ensuite le contexte international de l'action diplomatique de la France, le rapporteur pour avis a analysé précisément les évolutions récentes dans le domaine de la sécurité et du désarmement. S'agissant de l'accord de Stockholm intervenu le 21 septembre dernier dans le cadre de la conférence sur le désarmement en Europe (C.D.E.), **M. Claude Mont** a estimé que l'adoption de mesures de confiance constituait un résultat significatif même s'il convenait de rester très vigilant dans son application. En ce qui concerne la récente rencontre de Reykjavik, le rapporteur pour avis a considéré qu'en dépit de l'absence formelle de résultats, la plus grande vigilance s'imposait, là encore, de la part du monde libre pour éviter tout découplage entre les Etats-Unis et l'Europe et écarter la prise en compte des forces nucléaires tierces, françaises et britanniques. **M. Claude Mont** a insisté sur la nécessité d'une concertation et d'une coordination accrues entre l'Europe et les Etats-Unis.

Après avoir décrit l'évolution en 1986, somme toute modeste, des autres forums de négociations relatifs aux questions de sécurité, le rapporteur pour avis a ensuite évoqué la recrudescence du terrorisme international, dont la France est devenue à la fois le théâtre et la cible privilégiée. Tout en se félicitant de l'intensification de la coopération internationale contre le terrorisme, le rapporteur pour avis en a souligné les insuffisances persistantes. Il s'est toutefois réjoui de l'annonce faite par le Gouvernement de soumettre prochainement au Parlement la ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme.

Puis abordant les problèmes européens, le rapporteur pour avis a décrit les progrès ambigus de la construction européenne

au cours des derniers mois - mise en oeuvre de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, préparation de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen -, avant d'évoquer les aléas et les difficultés, tant internes qu'extérieures, de la gestion quotidienne de la Communauté.

Dans le dernier volet de son rapport pour avis, **M. Claude Mont** a enfin examiné les difficultés des pays en voie de développement - singulièrement en Afrique - et les incertitudes de la coopération Nord-Sud, malgré l'opportune redéfinition de la politique française de coopération.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, et après un échange de vues sur la portée de l'accord de Stockholm et celui de la rencontre de Reykjavik auquel ont participé, outre le rapporteur pour avis, le président **Jean Lecanuet**, **MM. Claude Estier**, **Michel d'Aillières** et **Guy Cabanel**, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget du ministère des affaires étrangères inscrits dans le projet de loi de finances pour 1987.

Puis **M. Max Lejeune** a présenté son rapport pour avis sur le budget de la défense pour 1987 (section « marine »). Il a indiqué que les autorisations de programme de cette section augmentent de 5,7 % et les crédits de paiement, de 7,7 % ; le Titre III est caractérisé par sa stabilité, due à la forte baisse du prix du pétrole en 1986. Néanmoins, a-t-il signalé, les normes d'activité (100 jours de mer par an) devront être révisées en hausse en raison de l'accroissement des missions opérationnelles de la marine.

Il a constaté que l'augmentation des crédits d'entretien programmée permettra de ramener le déficit de 600 à 360 millions de francs.

Le Titre V, lui, doit connaître une forte croissance en 1987 : la dotation de la F.O.S.T. (Force océanique stratégique), dernière composante de la dissuasion, est stable, notamment en raison du fait que la fabrication du missile M4 relève de la section commune. **M. Max Lejeune** a souligné que cette dotation permettra le maintien en condition des S.N.L.E. (sous-marins nucléaires lanceurs d'engins), dont trois maintenus à la mer simultanément,

les refontes « M4 », et la mise en chantier du S.N.L.E. de nouvelle génération, commandé en 1986.

Pour ce qui est du programme d'aviation de patrouille maritime, dont la dotation est en hausse de 45 %, il doit permettre la commande de cinq nouvelles unités ; néanmoins, les retards pris antérieurement obligeront pendant plusieurs années à une stricte limitation des missions de ces avions.

Le rapporteur pour avis s'est ensuite félicité de ce que les ressources particulières affectées au programme du futur porte-avions nucléaire figurent formellement dans le projet de budget.

Si l'effort d'ensemble concernant les constructions neuves de la flotte, a indiqué **M. Max Lejeune**, n'est pas encore ce qu'il devrait être, il traduit le souci d'opérer pour la marine un redressement devenu absolument nécessaire. A ce sujet, le rapporteur pour avis a souligné que l'influence des retards cumulatifs, par rapport aux programmes, sur le volume global de la flotte future est une donnée parfaitement mesurable se traduisant par une diminution régulière du volume des unités mises en service tous les ans.

Il a fait remarquer ensuite que, lorsque l'aide extérieure accordée après la guerre à nos constructions navales a cessé, la marine a connu la charge de la mise sur pied de la composante océanique de la F.N.S., aux dépens de la flotte classique ; il a donc estimé que l'effort qui se manifeste dans le Titre V répond insuffisamment aux besoins réels de notre flotte classique.

Enfin, il a déploré que le déclin numérique qui s'en est suivi pour cette flotte classique doive maintenant inéluctablement se poursuivre jusqu'en 1992.

A ce sujet, il a insisté fortement sur le fait que, actuellement et pour longtemps encore, la composante fondamentale d'une flotte de haute mer est le porte-avions, seul moyen d'assurer une présence et également une pression sur les zones continentales à partir de la mer. Il s'est donc félicité de voir le contenu de la loi de programmation en ce qui concerne le porte-avions nucléaire.

M. Max Lejeune a tenu d'autre part à rappeler les difficultés où se trouve la marine en ce qui concerne ses personnels, qui ont

été soumis à une lourde déflation, si l'on considère l'accroissement des missions qui leur sont confiées, et que parfois ils n'assurent qu'à grand-peine.

Il a conclu en soulignant que si la France veut rester une puissance mondiale, l'instrument privilégié de ce grand dessein est et restera la marine. Il s'est demandé si elle en prenait vraiment conscience.

Après un bref échange de vues entre le président, qui a vu dans le budget des signes encourageants, **M. Guy Cabanel** et le **rapporteur pour avis**, la commission a **approuvé le contenu de la section « marine » du budget pour 1987.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, **M. Paul d'Ornano** a présenté son **rapport pour avis sur le projet de budget pour 1987 du ministère de la coopération.**

M. Paul d'Ornano a indiqué qu'avant de procéder à la traditionnelle présentation des grands axes de notre aide au développement et des grandes lignes du projet de budget, il évoquerait au préalable les raisons qui justifient, à ses yeux, la réforme ministérielle du 17 juillet 1986, et le recentrage de notre politique de coopération sur l'Afrique francophone qu'elle a pour objet de traduire dans la réalité administrative.

Le retour aux priorités géographiques traditionnelles de notre politique de coopération est justifié d'un quadruple point de vue, a exposé le rapporteur. Tout d'abord, a-t-il estimé, il convenait de tirer les leçons de l'échec rencontré par les précédentes politiques d'inspiration tiers-mondiste et mondialiste ; celles-ci ont rapidement démontré par le décalage entre les fins proclamées et les moyens mis en oeuvre, que la France n'avait pas les moyens de tout faire, partout, en faveur du développement : de semblables ambitions ne pouvaient se traduire que par un vain saupoudrage de crédits qui affaiblissait nos anciennes positions sans nous en faire obtenir de nouvelles.

Puisque donc la France doit concentrer son aide sur un nombre limité de pays, a expliqué le rapporteur pour avis, elle est amenée tout naturellement à se tourner vers ses partenaires d'Afrique francophone auxquels elle se trouve liée par une communauté de langue, des liens politiques anciens, et des

échanges économiques mutuels privilégiés.

D'ailleurs, a ajouté **M. Paul d'Ornano**, la situation particulièrement préoccupante du continent africain, sur les plans politique et économique, nous fait un devoir particulier de ne pas abandonner dans l'épreuve des Etats et des peuples avec qui nous sommes liés par de vieilles relations d'amitié. Le rapporteur pour avis a rapidement tracé à ce propos un bref tableau des difficultés que rencontre aujourd'hui l'Afrique : croissance sur le plan économique, démographie galopante aggravant l'incapacité de l'agriculture à subvenir aux besoins alimentaires, dégradation des conditions du commerce extérieur, du fait d'une baisse des cours des matières premières que ne peuvent enrayer ni les accords de produits ni les mécanismes compensatoires de la Convention de Lomé III, enfin, résultante de tous ces facteurs, l'alourdissement de la dette extérieure ; le rapporteur pour avis a également retracé, sur le plan politique, le déroulement des coups d'état, des conflits internationaux, des guérillas endémiques, et le problème des réfugiés africains.

Toutefois, a estimé **M. Paul d'Ornano**, ce tableau plutôt sombre de la situation générale des pays africains ne doit pas aboutir à un constat désespéré sur l'efficacité de notre aide. Deux éléments nouveaux nous invitent au contraire à reprendre confiance en l'avenir du continent africain : le réalisme africain qui s'est manifesté au cours de la réunion de l'organisation des Etats africains (O.E.A.) d'Addis Abeba, et l'intérêt international porté à l'Afrique lors de la session extraordinaire de l'assemblée générale des Nations Unies.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué les deux versants de la réforme ministérielle du 17 juillet 1986 : retour au critère géographique, rétablissement du ministère de la coopération comme ministère à part entière doté d'une compétence générale en matière de coopération avec les Etats de la zone dite « du champ ». Il a toutefois déploré l'insuffisance persistante de la part de notre aide au développement transitant par le ministère de la coopération.

Abordant alors dans un second temps l'examen des grandes orientations de l'effort français en matière de coopération et de

développement, il a donné quelques indications sur l'évolution et le montant de notre aide publique au développement. En dépit de la reprise de sa progression, a-t-il estimé, celle-ci ne devrait pas atteindre en 1986 l'objectif des 0,7 % du P.I.B., en raison des retards accumulés les années précédentes. Principalement orientée vers les pays africains et les pays les moins avancés, notre aide publique devra dans les années à venir se composer de davantage de dons et de moins de prêts.

Le rapporteur pour avis a ensuite passé en revue les objectifs généraux de la politique de coopération, dans les domaines éducatifs et culturels, dans celui de la recherche scientifique, dans celui de la coopération militaire, enfin dans celui de l'aide médico-sociale. Il a insisté tout particulièrement sur la volonté du Gouvernement de respecter une pause dans la déflation de nos effectifs de coopérants en Afrique, ainsi que sur son intention de faire participer le secteur privé au processus du développement : à cet égard, la création de la « Fondation internationale hospitalière » et l'organisation du colloque de Libreville lui ont paru particulièrement prometteuses.

M. Paul d'Ornano a ensuite abordé, pour finir, l'analyse financière du projet de budget pour 1987 du ministère de la coopération. Il a d'abord sommairement exposé les raisons de la refonte de la nomenclature budgétaire.

L'analyse des crédits pour 1987, a-t-il estimé ensuite, montre, à l'intérieur d'une enveloppe globale stabilisée autour de 5,87 milliards de francs, une progression spectaculaire des dotations du fonds d'aide et de coopération et des concours financiers du titre IV, qui n'est rendue possible que par des économies drastiques sur les autres postes. Si le rapporteur pour avis en a admis la nécessité, il a toutefois émis le voeu que les crédits affectés aux bourses, dont on connaît le rôle primordial dans la promotion de notre influence, bénéficient d'une rallonge d'environ vingt millions de francs.

Sous réserve de cette observation, il a donné un avis favorable à l'approbation du projet de budget du ministère de la coopération pour 1987.

La commission a ensuite adopté à la majorité absolue les

conclusions de son rapporteur pour avis, après que M. Jean-Pierre Bayle eut indiqué au nom du groupe socialiste qu'il s'abstiendrait dans le vote du projet de budget pour 1987 de la coopération.

Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président. - Présentant ensuite son **rapport pour avis sur le budget de la défense (section « gendarmerie »)**, M. Michel Alloncle a constaté que les crédits de fonctionnement de cette section ne varient pas et que les principales augmentations constatées dans le titre V portent sur les fabrications de matériels ; le pourcentage d'augmentation de 13,30 % pour les autorisations de programme et de 9,93 % pour les crédits de paiement est significatif d'un indéniable effort pour l'équipement.

Il a examiné les mesures nouvelles qui, au titre III, consistent essentiellement dans la création de deux emplois d'officiers généraux et de mille emplois de gendarmes auxiliaires. En matière d'effectifs, il a donc constaté que le total de la gendarmerie arrivera, en 1987, à 88 915, dont 10 237 postes d'appelés. Il a rapidement rappelé l'effort accompli l'an dernier pour un meilleur rééquilibrage des unités par des créations ou des renforcements, ou par des suppressions et des déflations.

Abordant la question du rôle de la gendarmerie dans la D.O.T. (défense opérationnelle du territoire), il a estimé qu'il convenait, étant donné le caractère proprement militaire de ce rôle, que la doctrine de mise en œuvre de la D.O.T. et de la fonction exacte qu'y assumerait la gendarmerie, devait être élaborée et définie avec la plus grande précision.

M. Michel Alloncle a ensuite examiné les diverses missions dont est chargée la gendarmerie. Il a insisté sur leur très grande variété et sur le fait qu'en temps de crise elles exigent un engagement important de personnels d'active et un renforcement en personnels de réserve.

Au sujet des activités de l'Arme, il a rapidement évoqué celles de certaines subdivisions, notamment la gendarmerie d'outre-mer, indiquant d'ailleurs qu'il n'est pas envisagé d'augmenter les effectifs permanents de gendarmerie mobile dans les D.O.M.-T.O.M. Il a néanmoins fait allusion aux derniers événe-

ments de Nouvelle-Calédonie. Il a évoqué les activités de la gendarmerie mobile, des éléments de gendarmerie au Liban, et du G.S.I.G.N. (groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale), qui a été récemment réorganisé. Il a terminé cette revue en rapportant l'action et les moyens de la gendarmerie en matière de lutte contre le terrorisme.

Enfin, il a rappelé les activités des formations adaptées à des activités particulières.

Le rapporteur pour avis, qui avait déjà souligné le besoin qu'éprouve la gendarmerie de voir augmenter le nombre de ses P.S.I.G. (pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie), a d'autre part rappelé la nécessité de contrôler au mieux les activités dites « annexes » de la gendarmerie, soit les concours apportés à d'autres ministères que ceux de la défense et de l'intérieur, et qui sont d'une extrême variété.

Pour ce qui concerne les dépenses en capital, il a redit que l'essentiel de l'effort porterait en 1987 sur les armements et les équipements, étant donné la situation relativement stable en matière d'infrastructure. Il a souligné l'effort important qui concernera les matériels électroniques et l'informatisation, tant dans le domaine du service (systèmes « SAPHIR » et « SAGAC ») que dans celui de la gestion (sous-systèmes « CARTAGE » et « ARAIGNEE »).

C'est sous ce signe de la volonté d'un effort de redressement qu'il a conclu en estimant que le **budget de la gendarmerie pour 1987 devait être approuvé.**

Répondant ensuite rapidement aux questions posées notamment par MM. **Michel Giraud, Paul Robert, Albert Voilquin** et **Charles-Henri de Cossé-Brissac**, le rapporteur pour avis a évoqué de nouveau la question des activités « annexes » de la gendarmerie ; il a indiqué qu'il insisterait au cours du débat public sur les problèmes de l'hébergement, et estimé que le plafond lui semblait atteint en ce qui concerne l'effectif des gendarmes auxiliaires. Il a indiqué qu'il s'informerait sur le problème du « surcoût » des opérations exceptionnelles et du règlement de ces dépenses.

nuet, président. - La commission a désigné **M. Guy Cabanel** comme rapporteur du projet de loi autorisant la ratification de l'Acte unique européen, adopté par l'Assemblée nationale.

Elle a ensuite entendu le rapport pour avis de **M. Xavier de Villepin** sur le budget de la défense pour 1987 (section commune).

M. Xavier de Villepin, rappelant que le budget, à l'articulation entre la programmation 1984-1988 et la future loi de programmation militaire, traduit le redressement de notre effort de défense, a constaté, en ce qui concerne la section commune, que, si les crédits de fonctionnement sont pratiquement stables, en revanche les crédits d'équipement augmentent de 13,64 %, en matière de crédits de paiement, et de 16,40 % en matière d'autorisations de programme ; il a souligné l'augmentation de 13,39 % des autorisations de programme portant sur les études, et principalement sur celles qui bénéficient à l'armement nucléaire, stratégique et tactique.

Examinant les crédits affectés à la D.G.A. (délégation générale pour l'armement), le rapporteur pour avis s'est félicité de voir que la forte croissance (+ 14,60 %) des dépenses en capital traduisait le commencement du programme de la deuxième composante de la dissuasion, l'avancement des programmes A.S.M.P. (air sol moyenne portée) et HADES, le lancement des programmes de satellites HELIOS et SYRACUSE, en liaison avec les systèmes de transmissions ASTARTE et RAMSES. Il a souligné l'apparition au chapitre 51-89 (engins stratégiques et tactiques) d'un article 70 nouveau, intitulé « Espace », et doté de 1 542 millions de francs en autorisations de programme et de 287 millions de francs en crédits de paiement, ce qui marque bien une importante intensification de l'effort pour la recherche spatiale militaire.

M. Xavier de Villepin a ensuite rapidement énuméré les principaux investissements de la D.G.A. et rappelé sa nouvelle organisation au sommet.

Après avoir exprimé le souhait que la réduction de fait des crédits du S.I.R.P.A. (Service d'information et de relations publiques des armées) ne porte aucun préjudice à l'action,

extrêmement importante, de ce service, il a passé la revue des crédits du service de santé des armées, qui marquent un effort important en matière d'infrastructure.

Il a ensuite souligné, dans sa réflexion sur le maintien de la capacité nucléaire militaire de la France, l'importante augmentation des crédits consacrés à cette action ; tout particulièrement en ce qui concerne ceux de l'article 51-89 (engins stratégiques et tactiques), où les autorisations de programme augmentent de 27,49 % et les crédits de paiement, de 24,34 %, et ceux de l'article 51-90 (DIRCEN) dont les autorisations de programme s'accroissent de 12,5 %, il a souligné la relance de l'effort « nucléaire » qui traduisent ces augmentations. Il s'est félicité de constater que les décisions tant demandées par la commission au cours des derniers exercices aient été prises.

Il a estimé que l'ensemble des crédits de la section commune devaient être approuvés.

Un rapide échange de vues s'est ensuite institué : à M. Jacques Genton, M. Xavier de Villepin a répondu que le G.I.A.T. (groupement industriel des armements terrestres) faisait l'objet d'études en vue d'une réorganisation ; il a fait sienne l'observation de M. Albert Voilquin sur l'importance de la fonction du S.I.R.P.A. ; il a, comme M. Michel d'Aillières, reconnu toute la valeur du programme de satellites contenu dans le budget. Enfin, le président a remarqué que le budget 1987 est déjà inspiré par les dispositions annoncées de la future loi de programmation militaire.

M. Jacques Chaumont a présenté ensuite les conclusions de son rapport pour avis sur la section forces terrestres.

Le rapporteur pour avis s'est d'abord réjoui de la progression globale du projet de budget pour 1987 dont il a estimé qu'il annonce la fin du « mol abandon de notre effort de défense » qu'il avait dénoncé tout au long de ces dernières années.

Analysant l'évolution du titre III qui reste stable, et du titre V, qui connaît en revanche une forte progression, il y a vu la volonté du Gouvernement de faire porter son effort sur l'équipement de notre armée de terre ainsi que sur la recherche, dont dépend la qualité future de notre armement.

M. Jacques Chaumont a donné ensuite quelques précisions sur le titre III. Après avoir précisé l'état actuel des effectifs globaux de l'armée de terre, il a précisé les raisons qui ont présidé à l'arrêt de la déflation des personnels d'appelés en 1987, ajoutant que celle des effectifs d'engagés serait toutefois poursuivie, et même accentuée.

Jugeant que cette mesure allait dans le sens des préoccupations de la commission qui a toujours exprimé son attachement à la conscription, il a fait part aux commissaires de son intention d'interroger le ministre sur le contenu de son projet de réforme du service national.

Passant à l'examen des crédits affectés à la logistique, à l'entretien et à l'entraînement de nos forces, il a rappelé l'inquiétude qu'inspirait en ce domaine l'évolution antérieure des crédits, et s'est tout particulièrement félicité de constater que le nouveau projet de budget prévoyait les moyens financiers nécessaires pour faire remonter le nombre de jours de sorties sur le terrain avec matériel organique, de 42 à 50 jours.

Après avoir indiqué les grands axes de recherche et les principaux programmes d'armement en cours de développement, il s'est inquiété du coût croissant des matériels d'armement. S'il en a déduit la nécessité d'un renforcement de la coopération internationale pour la production du matériel militaire, il a toutefois déploré que les projets franco-allemands qui en constituent le « fer de lance » rencontrent aujourd'hui quelques difficultés.

Evoquant la décision américaine de reprendre la production d'armes chimiques, pour répondre à la formidable menace soviétique et restaurer un échelon supplémentaire de dissuasion graduée, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur la portée concrète des dispositions de la future loi de programmation militaire qui annonce l'intention de la France de se doter des moyens d'une riposte appropriée à toute agression chimique.

Enfin, après avoir rappelé les réserves émises les années précédentes au sujet des concepts d'emploi de la Force d'Action Rapide et de la grande unité nucléaire tactique, il a estimé que le contexte stratégique nous invite cette année à une vigilance

particulière. En effet, a-t-il souligné, les propositions avancées lors du sommet de Reykjavik nous invitent à réfléchir sur les dangers que comporterait pour l'Europe une « option zéro » qui, entraînant le retrait des forces nucléaires intermédiaires américaines et soviétiques, laisserait face à face les forces classiques inégales du Pacte de Varsovie et de l'O.T.A.N. Dans ces conditions, a-t-il conclu, on ne peut que se féliciter de voir la France disposer d'une capacité de dissuasion stratégique indépendante et manifester, par un budget en progression, sa volonté de renforcer son effort de défense. Aussi a-t-il invité la commission à émettre un avis favorable à l'approbation de la section forces terrestres du budget pour 1987 de la défense.

Un échange de vues s'est alors instauré sur le problème de l'égalité devant le service national auquel ont pris part notamment MM. Xavier de Villepin, André Bettencourt, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean-Pierre Bayle, le rapporteur pour avis et le président.

Le président a ensuite appelé la commission à se prononcer sur l'ensemble du projet de budget de la défense pour 1987, et la majorité de celle-ci a donné un avis favorable à son approbation, M. Jean-Pierre Bayle indiquant toutefois qu'il s'abstenait, ainsi que le feraient ses collègues du groupe socialiste.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 18 novembre 1986 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a examiné les crédits budgétaires de la sécurité sociale pour 1987.

Elle a tout d'abord entendu M. Charles Descours, rapporteur pour avis.

Après avoir estimé que le Gouvernement abordait les problèmes de la sécurité sociale avec la triple volonté de présenter la vérité des comptes sociaux, de procéder aux ajustements nécessaires mais parfois difficiles et d'engager une réflexion à plus long terme sur l'avenir de la protection sociale, le rapporteur pour avis a analysé l'évolution et les perspectives de la situation de la sécurité sociale.

Il a rappelé que, tous régimes confondus, la sécurité sociale était restée en excédent jusqu'en 1985. Il a toutefois insisté sur la nécessité de relativiser ce résultat global en tenant compte de deux facteurs :

- les subventions de l'Etat aux régimes sociaux et les transferts entre régimes, qui rendent délicate toute interprétation du solde ;

- la surévaluation de l'excédent du régime général pour 1985 à la suite d'opérations purement comptables.

A cet égard, il a précisé que l'année 1985 a été marquée par une stagnation des recettes, provenant essentiellement de la suppression de la contribution de 1 % sur le revenu, et par une progression très modeste des dépenses qui cache un double mouvement :

- l'accélération rapide des dépenses d'assurance vieillesse et de médecine de ville ;

- la diminution en francs constants des dépenses hospitalières, des prestations familiales et des dépenses d'accident du

travail.

Toutefois, l'excédent théorique de 13,4 milliards de francs résulte en quasi-totalité de manipulations comptables : l'accélération du recouvrement des cotisations des entreprises, le décalage du versement de la dotation globale hospitalière et du paiement des allocations familiales.

M. Charles Descours a indiqué qu'après un équilibre précaire en 1985, les comptes des régimes sociaux connaîtraient pour les prochaines années une nette tendance déficitaire :

- les prévisions de la commission des comptes font apparaître un déficit de 20 milliards de francs en 1986 et 37,8 milliards de francs en 1987 ;

- les projections à moyen terme établies pour le compte du Sénat et présentées par M. Bernard Barbier, concluent à un besoin de financement de 80 milliards de francs pour les branches maladie et vieillesse à l'horizon 1991.

Cette évolution résulte essentiellement de deux postes en forte augmentation :

- les dépenses de médecine de ville, en raison notamment des conséquences de la démographie médicale et de la surconsommation médicale ;

- les dépenses de retraite, accrues par les modifications de la structure démographique et l'abaissement de l'âge de la retraite.

Le rapporteur pour avis a également insisté sur le rôle déterminant de l'environnement économique général et notamment au niveau de l'emploi.

Il a ensuite estimé que la détérioration très rapide de la situation du régime général avait exigé le recours à de nouvelles sources de financement, par le biais du rétablissement, à hauteur de 0,4 %, de la contribution sur le revenu et du relèvement des cotisations d'assurance vieillesse.

Ces mesures étant insuffisantes, il a estimé qu'il convenait de mettre en œuvre une meilleure gestion de chaque branche, afin que chacune d'entre elles puisse trouver son équilibre.

Il a rappelé le redéploiement financier que connaîtra la

branche « prestations familiales » avec le plan gouvernemental en faveur des familles. Le maintien d'une situation excédentaire conduira cependant à poser la question du financement par l'Etat des prestations familiales. Il a toutefois indiqué qu'il fallait pour cela que les branches déficitaires retrouvent une évolution équilibrée.

Il a approuvé les efforts effectués en ce sens par le Gouvernement dans le cadre du plan de redressement de l'assurance maladie et des orientations envisagées dans le domaine des retraites.

En conclusion, **M. Charles Descours** a invité ses collègues à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires sociales et de l'emploi.

Au cours de la discussion générale, **M. Hector Viron** a interrogé le rapporteur pour avis sur l'importance des transferts à la charge du régime général et **M. Paul Souffrin** a souhaité connaître les prévisions de suppression d'emplois dans la sécurité sociale.

M. Charles Descours a indiqué que le régime général avait versé, en 1985, 44 milliards de francs au titre des transferts et qu'il avait bénéficié à ce même titre, d'un apport de 3 milliards de francs. Il a rappelé par ailleurs qu'un groupe de travail étudiait, au sein de la commission des comptes, l'ensemble des mécanismes de transferts et leurs conséquences financières, afin de les clarifier.

Il a d'autre part précisé que les restructurations envisagées par les caisses d'assurance maladie conduiraient à la disparition de 8 000 emplois sur cinq ans, sans recours aux licenciements.

M. Henri Collard a tenu à souligner que malgré les mesures positives du plan en faveur des familles, la branche des prestations familiales resterait largement excédentaire. Il a également indiqué que les dépenses provenant de l'exercice libéral de la médecine générale demeuraient inférieures aux dépenses de gestion administrative de l'assurance maladie.

M. Jean Madelain a déploré l'absence de données précises et récentes sur les comptes de l'ensemble des régimes sociaux. Il

a par ailleurs mis l'accent sur la nécessité de revoir le financement des prestations familiales, qui pénalise actuellement les industries de main-d'œuvre.

Le président **Jean-Pierre Fourcade** a estimé qu'une telle réforme pouvait être échelonnée sur plusieurs années et compensée par un redéploiement de ressources de l'Etat.

MM. Jean-Paul Bataille et Louis Boyer ont insisté sur la nécessité d'engager une réforme en profondeur du financement de la sécurité sociale, la tendance actuelle ne pouvant se poursuivre sous peine de graves déséquilibres.

M. Charles Bonifay a déploré que les principaux partenaires intéressés n'aient jamais entamé cette nécessaire réflexion sur le financement de la protection sociale. Il a toutefois souhaité que la dramatisation du déficit ne serve pas de prétexte à une diminution de la qualité de la protection sociale.

Le président **Jean-Pierre Fourcade** a estimé que la surcompensation entre régimes spéciaux constituait un exemple de la complexité des mécanismes de transferts. Il a souligné les effets pervers de ce système dans la mesure où la compensation à la charge de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales se répercute finalement sur les dépenses d'assurance maladie par le biais de la contribution des hôpitaux en tant qu'employeurs. Il a conclu en rappelant que les recettes nouvelles et les économies escomptées ne permettraient pas de remédier au déficit prévu pour 1987, ce qui rend plus urgente la nécessité de revoir les modes de financement de la sécurité sociale.

La commission a alors émis un **vote favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires sociales et de l'emploi pour 1987.**

Puis la commission a examiné les **crédits budgétaires du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1987**, dont les deux rapporteurs pour avis sont **MM. Louis Souvet et Jean Madelain.**

M. Louis Souvet a tout d'abord rappelé que la priorité en faveur de l'emploi était l'axe dominant de la politique menée par les pouvoirs publics depuis quelques mois, et il a détaillé à cette

fin les trois types d'actions qui ont été mises en œuvre, dans le domaine du contrôle de l'emploi, en faveur de l'emploi des jeunes, et enfin dans la poursuite des opérations de soutien à l'emploi.

Il a ensuite examiné les mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'allègement des charges des entreprises dans le cadre de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 et de l'ordonnance du 11 août 1986 modifiant les dispositions du code du travail relatives aux contrats à durée déterminée, au travail temporaire et au travail à temps partiel.

Pour ce qui est des crédits de l'Etat consacrés à l'emploi, le rapporteur pour avis a indiqué que ceux-ci resteraient à un niveau élevé puisque, compte tenu de la provision de 4,28 milliards de francs inscrite aux charges communes, les dotations pour l'emploi se situent à 71 milliards de francs, en progression de 8,4 % par rapport au budget de 1986.

Le rapporteur pour avis a toutefois souligné que la dépense globale pour l'emploi en France restait préoccupante en raison même de son volume, puisqu'elle est passée de 1,1 % du produit intérieur brut en 1974, à 3,7 % en 1985.

Par ailleurs les dépenses dites inactives, comme l'indemnisation du chômage, ou l'incitation au retrait d'activité, deviennent prépondérantes dans cette dépense, puisqu'elles sont passées de 34,1 % en 1973 à 66,9 % en 1985, alors que les dépenses actives, notamment la formation professionnelle, sont passées de 56,2 % à 22,8 % pendant la même période.

Il a ajouté que le chômage pesait de plus en plus lourd sur l'économie et les entreprises, puisque, en ajoutant au coût direct de la politique de l'emploi et au coût financier du chômage, les manques à gagner relevant de ce dernier, soit en cotisations de sécurité sociale, soit en fiscalité, on aboutissait comme coût total du chômage pour l'année 1985 à une masse de 330,5 milliards de francs, soit 7,1 % du produit intérieur brut de la France.

L'analyse détaillée des dépenses inscrites au budget pour 1987, tant au niveau du fonds national de l'emploi (F.N.E.), que du fonds national du chômage (F.N.C.), de l'agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.), ou du fonds d'intervention pour

l'emploi et la formation professionnelle, montre cependant que le Gouvernement manifeste, dans ce projet, la volonté de redistribuer les moyens de l'Etat en faveur des dépenses actives de l'emploi, tout en préservant la nécessaire solidarité de la Nation envers les travailleurs privés d'emploi. Aussi le rapporteur pour avis a-t-il proposé à la commission, compte tenu de ces remarques positives, d'adopter les crédits affectés au travail et à l'emploi pour 1987.

M. Jean Madelain a ensuite présenté les **crédits budgétaires** consacrés à la **formation professionnelle** qui sont le complément indispensable d'une politique de l'emploi.

Le rapporteur pour avis a d'abord présenté un bilan des actions de formation professionnelle menées tant par l'Etat que par les régions ou les entreprises.

Il a rappelé qu'en 1985, les actions de formation financées par l'Etat avaient concerné plus de 655 000 stagiaires, pour un coût de 13,1 milliards de francs, apprentissage non compris.

Il a ensuite analysé les autres interventions de l'Etat au titre du fonds de formation professionnelle et de la promotion sociale, de l'association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.), du fonds national pour l'emploi et au titre des mesures d'aide à l'insertion des jeunes (contrats de qualification, contrats d'adaptation à l'emploi, stages d'initiation à la vie professionnelle et travaux d'utilité collective).

En ce qui concerne les entreprises, il a souligné que celles-ci avaient participé pour un peu plus de 20 milliards de francs en 1985, à l'effort de formation, au bénéfice de 9 millions et demi de salariés et de 2,3 millions de stagiaires.

Pour ce qui est des régions, celles-ci ont pris en charge la formation de 346 000 stagiaires, mais il a également souligné qu'entre 1974 et 1985, les effectifs en apprentissage avaient régressé de 228 000 à 213 000.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté le dispositif d'insertion professionnelle des jeunes dépendant du ministère de l'éducation nationale, qui devrait toucher 60 % des jeunes quittant les collèges (33 000 sur 55 000) et 40 % de ceux qui quittent les

lycées professionnels (108 000 sur 270 000).

Au regard des crédits de la formation professionnelle, le rapporteur pour avis a indiqué que ceux-ci couvraient quatre orientations principales :

- tout d'abord, l'inscription d'une provision de 2,84 milliards de francs destinés au financement d'actions spécifiques pour l'emploi et de la formation qui se révéleraient nécessaires en 1987, notamment vis-à-vis des jeunes ;

- la poursuite d'une action spécifique de formation en faveur des jeunes avec un crédit de 5,3 milliards de francs non compris la provision de 4,28 milliards de francs prévue au budget des charges communes au titre des exonérations des charges sociales, ce crédit couvrant notamment le financement des T.U.C. et les stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.) ;

- le maintien des actions en faveur des adultes, notamment au titre de l'association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.), du fonds de la formation et de la promotion sociale et du fonds national de l'emploi, pour un montant total de 7,86 milliards de francs ;

- enfin, le versement de la dotation de décentralisation au profit des régions pour un montant de 2 milliards 63 millions de francs.

Au cours de la discussion qui a suivi, **M. Paul Souffrin** a indiqué qu'il considérait l'action des stages d'insertion à la vie professionnelle (S.I.V.P.) comme positive, mais qu'en revanche il émettait des réserves sur les actions de formation professionnelle rattachées auprès du ministère de l'éducation nationale.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a marqué son accord avec l'opinion émise par M. Paul Souffrin, en estimant que l'action des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (P.A.I.O.) et des missions locales était trop marquée par le milieu éducatif ; en revanche il a estimé l'action des S.I.V.P. plus efficace.

MM. Henri Collard et Claude Huriet se sont inquiétés de connaître le succès des différentes formules d'insertion professionnelle.

M. Jean-Pierre Fourcade a ensuite présenté, en réponse à une question de **M. Claude Huriet**, l'expérience du conseil général des Hauts-de-Seine en matière de formation professionnelle, menée en liaison avec la région, les mairies et l'A.N.P.E.

M. Claude Huriet a enfin posé le problème de la répartition de dotations de l'Etat entre les collectivités locales en raison de la nécessaire modularité du financement d'actions déconcentrées.

Le rapporteur pour avis, **M. Jean Madelain**, a alors indiqué que, d'après les chiffres provisoires de 1985, l'effort de formation professionnelle (hors apprentissage) se répartissait entre l'Etat, les régions et les entreprises, de la manière suivante :

- Etat : 13,1 milliards de francs, soit 36 % ;
- régions : 2,8 milliards de francs, soit 8 % ;
- entreprises : 20,1 milliards de francs, soit 56 %.

La commission a ensuite décidé **d'adopter les crédits du travail et de la formation professionnelle pour 1987.**

Mercredi 19 novembre 1986 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - La commission a examiné les **crédits de la santé et de l'action sociale pour 1987**, dont le rapporteur pour avis est **M. Louis Boyer**.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord indiqué que les crédits d'intervention en matière sanitaire et sociale s'élevaient à 35,8 milliards de francs et étaient stables par rapport à 1986 (- 0,9 %).

Il a présenté très brièvement les différentes modifications affectant la structure même du budget des affaires sociales, en particulier celles résultant des lois de décentralisation.

En ce qui concerne l'action sociale, le rapporteur pour avis a rappelé qu'un certain nombre d'économies décidées étaient des économies constatées (remboursement de l'I.V.G., financement de l'allocation aux adultes handicapés, allocation différentielle). Pour ce qui est des programmes d'actions sociales, les économies décidées traduisent la volonté du Gouvernement de rationaliser son action en évitant tout saupoudrage et double emploi.

M. Louis Boyer, en s'appuyant sur l'exemple des actions menées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et des actions en faveur des personnes âgées ou handicapées, s'est inquiété de ce que ce mouvement de rationalisation aboutira en réalité à un transfert de charges pour les autres collectivités publiques. Dans les années à venir, il importera surtout de coordonner très étroitement les actions menées par les différentes collectivités responsables.

Abordant l'examen des crédits gérés par le ministère de la santé - 1,98 milliard de francs -, **M. Louis Boyer** a fait état des économies décidées en ce qui concerne la formation des professions de santé et les programmes régionaux de prévention ; en outre, il a présenté les axes prioritaires de la politique gouvernementale en matière sanitaire, à savoir la lutte contre la toxicomanie et la relance des investissements sanitaires, par une augmentation des crédits affectés aux subventions et un assouplissement des modalités d'octroi de ces dernières. Présentant enfin brièvement les orientations retenues en ce qui concerne la réforme hospitalière, **M. Louis Boyer** a rappelé les graves difficultés qui pèsent encore sur l'hôpital et qui sont tant financières que fonctionnelles : répartition des personnels non médicaux, nombre de médecins en formation...

Au cours de la discussion générale qui a suivi et à laquelle ont participé MM. **Michel Moreigne**, **Paul Souffrin**, **Charles Descours**, **Franck Sérusclat**, **Claude Huriet**, **Henri Collard**, **Guy Robert**, **Jean Chérioux**, **Louis Souvet**, **Jean Madelain**, **Mme Hélène Missoffe** et **M. Jean-Pierre Fourcade**, président, **M. Louis Boyer** a apporté des précisions concernant le niveau des crédits consacrés à la formation des professions de santé, à la lutte contre la toxicomanie, aux programmes régionaux de prévention et aux programmes spécifiques de prévention et les nouvelles modalités d'octroi des subventions d'équipements sanitaires.

En ce qui concerne le programme gouvernemental de lutte contre la pauvreté, les commissaires se sont interrogés sur les modalités de son financement. La participation du département à l'allocation de revenu social à hauteur de 60 % devrait pouvoir

être modulée selon les capacités du département. Les commissaires ont insisté sur l'aspect positif de cette allocation fournie en contrepartie d'un travail, qui constitue une amorce de réinsertion. L'exemple de l'Ille-et-Vilaine est à cet égard encourageant.

En ce qui concerne les actions menées auprès des handicapés, la coordination entre collectivités publiques est indispensable. Il faudrait pour permettre aux départements de financer ces équipements, modifier la base de calcul de la D.G.D. (dogation globale de décentralisation) et présenter des dossiers en ce sens à la commission d'évaluation des comptes. Le problème des établissements pour personnes adultes handicapées reste un problème majeur pour les années à venir.

Pour ce qui est de l'hébergement des personnes âgées, il est bien certain qu'il faut revoir et harmoniser le financement des différentes structures d'hébergement existantes et opérer un redéploiement des lits selon les besoins constatés. De plus, dans le cadre d'une loi générale sur la psychiatrie, il conviendra de réfléchir aux problèmes spécifiques de la gérontopsychiatrie.

A propos des projets de réforme hospitalière, les commissaires se sont interrogés sur le bien-fondé d'un post-internat pour pallier le manque de médecins, notamment dans les hôpitaux généraux. Un tel dispositif ne devrait durer qu'un an et permettrait de recevoir une formation pratique complémentaire. Parallèlement, il serait nécessaire de développer le temps partiel en milieu hospitalier.

A l'issue de ce débat, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'action sociale et à la santé pour 1987.**

Puis la commission a procédé à la **désignation de rapporteurs officieux** pour différents textes susceptibles d'être prochainement inscrits à l'ordre du jour du Sénat.

Ont été nommés :

M. Henri Collard pour le projet de loi n° 427 (AN) relatif à la famille ;

M. Claude Huriet pour le projet de loi portant mesures diverses d'ordre social ;

M. Louis Souvet pour le projet de loi faisant suite à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement ;

M. Charles Descours pour le projet de loi relatif à la réforme hospitalière ;

M. Bernard Lemarié pour le projet de loi sur la lutte contre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants.

Enfin, la commission a entendu une communication de son président sur **l'application des lois pour la période du 15 mars au 15 septembre 1986.**

Depuis le 15 mars 1986, seuls 8 décrets ont été publiés ; les lois antérieures à la 7^e législature n'ont reçu aucun texte d'application pendant la période considérée.

I - Les lois de la précédente législature peuvent s'analyser comme suit :

Seule la loi 84-534 complétant l'article L 512 du code de la santé publique pour réserver aux pharmaciens la délivrance au public de certaines essences végétales, est devenue totalement applicable avec la parution du décret attendu.

— **Les lois directement applicables**

- **81-879** relative à l'allocation aux adultes handicapés
- **81-893** complétant les dispositions de l'article L 222-1 du code du travail
- **81-941** modifiant diverses dispositions du code du travail relatives à l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière
- **82-204** relative à la prise en charge par l'Etat de certaines cotisations de sécurité sociale dans les entreprises industrielles des secteurs du textile et de l'habillement
- **82-234** habilitant la caisse nationale de garantie des ouvriers dockers à conclure avec l'Etat des conventions en application des articles L 322- 1 et L 322-4 du code du travail
- **82-272** relative à la durée hebdomadaire du travail dans les établissements sanitaires et sociaux mentionnés à l'article L 792 du code de la santé publique

- **82-298** relative à la cessation progressive d'activité des agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif

- **82-843** modifiant l'article L 253 bis du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre

- **83-300** concernant les préparateurs en pharmacie

- **83-528** portant mise en œuvre de la directive du conseil des communautés européennes du 14 février 1977 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissement

- **83-559** relative à la prorogation du mandat des délégués cantonaux et des membres des conseils d'administration des caisses de mutualité sociale agricole

- **83-1109** relative à l'indemnisation d'infirmités contractées dans certains lieux de captivité ou d'internement

- **84-321** relative à la situation des candidats admis au concours interne d'adjoint des cadres hospitaliers organisé dans le département de l'Essonne les 14 octobre et 18 novembre 1976

- **84-404** relative à la vaccination antivariolique
- 85-528** sur les actes et jugements déclaratifs de décès des personnes mortes en déportation

- **85-528** sur les actes et jugements déclaratifs de décès des personnes mortes en déportation

- **85-832** relative aux congés de conversion. dont quatre ont cependant fait l'objet de textes précisant les modalités d'application

— **Les lois totalement applicables**

- **82-1** portant diverses mesures relatives à la réinstallation des rapatriés

- **82-3** loi d'orientation autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social

- **82-40** relative à la prise en charge par l'Etat de certaines

cotisations de sécurité sociale au bénéfice d'entreprises opérant une forte réduction de la durée du travail et modifiant le code du travail en vue de faciliter la cessation anticipée d'activité

- **82-41** relative à la durée du travail et aux congés payés
- **82-108** relative aux contrats de solidarité des collectivités locales
- **82-130** modifiant les dispositions du code du travail relatives au contrat de travail à durée déterminée ainsi que certaines dispositions du code civil
- **82-267** portant modification du code du travail maritime
- **82-270** relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles
- **82-273** relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale
- **82-283** portant création des chèques-vacances
- **82-290** relative à la limitation des possibilités de cumuls entre pensions de retraite et revenus d'activité
- **82-296** relative à l'exercice de fonctions à temps partiel par les fonctionnaires et les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif
- **82-297** portant modification de certaines dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite et relative à la cessation d'activité des fonctionnaires et des agents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif
- **82-689** relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise
- **82-915** relative au développement des institutions représentatives du personnel
- **82-916** modifiant l'article L 680 du code de la santé publique relatif aux activités de secteur privé dans les établissements d'hospitalisation publics
- **82-957** relative à la négociation collective et au règlement

des conflits collectifs du travail

- **82-1019** modifiant diverses dispositions du livre V du code de la santé publique et relative à la pharmacie vétérinaire
- **82-1097** relative aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
- **83-430** portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse
- **83-452** modifiant les articles L 393, L 394, L 401, L 417 et L 418 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre
- **83-580** modifiant certaines dispositions du code du travail relatives aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi
- **83-675** relative à la démocratisation du secteur public
- **83-1071** portant extension aux départements d'outre-mer de l'assurance contre les accidents de la vie privée, les accidents du travail et les maladies professionnelles des personnes non salariées de l'agriculture
- **83-1097** autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures relatives au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi et à la créance des salariés
- **83-1245** relative à l'assiette de certaines cotisations de sécurité sociale
- **84-1** modifiant certaines dispositions du code rural relatives aux caisses de mutualité sociale agricole
- **84-2** portant diverses mesures d'ordre social
- **84-7** ratifiant et modifiant les ordonnances du 31 mars 1982 n° 82-297 portant modification de certaines dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite et relative à la cessation d'activité des fonctionnaires et des agents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif, et n° 82-298 relative à la cessation progressive d'activité des agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif

- **84-198** relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi et portant modification du code du travail

- **84-391** abrogeant la loi n° 263 du 17 mai 1943 et modifiant certaines dispositions du code de la santé publique relatives aux professions médicales et aux auxiliaires médicaux et l'article L 283 du code de la sécurité sociale

- **84-422** relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, et au statut des pupilles de l'Etat

- **84-534** réservant aux pharmaciens la délivrance au public de certaines essences végétales

- **85-1274** portant amélioration des retraites des rapatriés

- **85-1409** relative au congé de formation économique, sociale et syndicale

- **86-75** portant modification de l'ordonnance n° 82-290 du 30 mars 1982 et de la loi n° 84-575 du 9 juillet 1984 et relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité

- **86-280** modifiant le code du travail et relative à la négociation collective sur l'aménagement du temps de travail.

– **Les lois partiellement applicables**

- **82-109** relative à la durée du travail et aux congés payés (1 disposition attendue)

- **82-131** modifiant les dispositions du code du travail relatives au travail temporaire (1 décret attendu)

- **82-372** portant modification de certaines dispositions du titre Ier du Livre V du Code du travail relatives aux conseils de prud'hommes (1 décret attendu)

- **82-413** relative à l'exercice de la profession de sage-femme, (1 arrêté attendu)

- **82-599** relative aux prestations de vieillesse, d'invalidité et de veuvage, (2 textes attendus)

- **82-1061** relative à la composition des conseils d'adminis-

tration des organismes du régime général de sécurité sociale, (2 décrets attendus)

- **83-25** portant diverses mesures relatives à la sécurité sociale, (3 textes attendus)

- **83-635** portant modification du code du travail et du code pénal en ce qui concerne l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, (1 texte attendu)

- **84-4** instituant pour les salariés un congé pour la création d'entreprise et un congé sabbatique, (1 décret en Conseil d'Etat attendu)

- **84-5** portant diverses mesures relatives à l'organisation du service public hospitalier, (3 décrets attendus)

- **84-9** portant modification du code du travail et relative au congé parental d'éducation et au travail à mi-temps des parents d'un jeune enfant, (1 décret et 1 rapport attendus)

- **84-130** portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélative du code du travail, (3 décrets attendus)

- **84-575** portant diverses dispositions d'ordre social, (5 textes attendus)

- **84-604** portant diverses mesures relatives à l'amélioration de la protection sociale des Français de l'étranger, (3 textes attendus)

- **85-10** portant diverses dispositions d'ordre social, (6 textes attendus)

- **85-17** relative aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses, (2 décrets attendus)

- **85-772** portant diverses dispositions d'ordre social, (9 textes attendus)

- **85-773** portant réforme du code de la mutualité, (14 textes attendus)

- **85-1468** relative à la sectorisation psychiatrique, (3 textes attendus)

- **86-17** adaptant la législation sanitaire et sociale aux

transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé
(28 textes attendus)

- **86-19** relative à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles, (2 textes attendus)

- **86-33** relative à la fonction publique hospitalière, (60 dispositions attendues)

- **86-76** portant diverses dispositions d'ordre social, (9 dispositions attendues)

– **Les lois non appliquées**

- **84-9** portant modification du code du travail et relative au congé parental d'éducation et au travail à mi-temps des parents d'un jeune enfant

- **86-11** relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires

- **86-797** relative à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement

II - Une loi a été publiée depuis le 15 mars 1986

- **86-845** relative aux principes généraux du droit du travail et à l'organisation et au fonctionnement de l'inspection du travail et des tribunaux du travail en Polynésie française.

Elle n'a encore reçu aucun texte d'application.

La commission a pris acte de cette communication.

FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 18 novembre 1986 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. - La commission a procédé à l'examen des amendements à la première partie du projet de loi de finances pour 1987 sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur général.

La commission a décidé de donner un avis favorable aux amendements n^{os} 177, 178, 191, 99, 125, 192, 203, 129 rect. 10, 32, 106 rect. 110, 205, 242, au paragraphe I du texte proposé par l'amendement n^o 40, aux amendements n^{os} 114 et 130 (sous réserve de la présentation d'un gage).

Elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n^{os} 55, 131, 61, 60, 59, 58, 57, 56, 132, 179, 133, 134, 135, 63, 137, 138, 139, 66, 67, 115, 141, 142, 143, 72, 144, 52, 73, 74, 145, 146, 147, 148, 199, 8 rect., 101, 53, 102, 198, 77, 78, 79, 80, 150, 151, 219, 181, 152, 81, 153, 82, 154, 158, 83, 84, 156, 157, 85, 155, 86, 112, 162, 163, 164, 90, 165, 166, 167, 91, 92, 186, 93, 94, 182, 119, 95, 96, 168, 121, 169, 170, 171, 85, 98, 172, 201, 202, 173, 174.

Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n^{os} 183, 3, 251, 4, 49, 239, 187, 68, 100, 69, 185, 227, 70, 180, 48, 5 rect., 6 rect., 247, 126, 49, 71, 194, 23, 195, 246, 116, 24, 117, 124, 230, 75, 7 rect., 241, 26, 76, 9 rect., 30, 197, 11 rect., 213, 35, 12 rect., 44, 214, 103, 13 rect., 14 rect., 16 rect., 216, 217, 15, 244, 17 rect., 188, 189, 41, 1, 111, 87, 249, 88, 89, 113, 226, 107, 51, 50, 238, 18, 109, 108, 123, 220 rect., 104, 120, 237, 250.

Enfin, la commission a décidé d'entendre le Gouvernement sur les amendements n^{os} 20, 21, 22, 136, 184, 64, 65, 221, 140, 175, 206, 240, 2, 193 rect., 204, 228, 248 rect., 222, 190, 47, 196, 231, 127 rect., 25, 42, 207, 27, 28, 122, 229, 149, 208, 29,

209, 176, 31, 210, 33, 43, 211, 34, 212, 36, 37, 45, 215, 38, 245, 39, 218, 46, 54, 243, 232, 233, 234, 159, 160, 161, 223, 236, 235, 224, 225, 19, 118, 105.

Mercredi 19 novembre 1986 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. - La commission a procédé à l'examen d'un amendement à l'article 12 du projet de loi de finances pour 1987, relatif à l'assouplissement des modalités d'imposition des bénéficiaires réels agricoles.

Après avoir rappelé l'objectif de l'article 12, M. Maurice Blin, rapporteur général, a proposé une nouvelle rédaction du paragraphe IV de cet article visant à étendre le champ d'application du mécanisme de déduction réintégré, aux agriculteurs les plus jeunes. Il a considéré que l'avantage de trésorerie qui résulte de cette déduction devait bénéficier aux agriculteurs déjà installés, devait être étendu à tous les agriculteurs, y compris ceux non titulaires de la dotation jeunes agriculteurs (D.J.A.) et que son effet devait être prolongé dans le temps.

Il a également suggéré que les commissaires retirent les amendements déposés sur la même question.

M. Roland du Luart a souligné que la nouvelle rédaction constituait un progrès supplémentaire, notamment en raison de l'extension aux agriculteurs non bénéficiaires de la D.J.A.

M. Jacques Descours Desacres a indiqué que l'article ainsi modifié du projet de loi ne faisait qu'étendre aux agriculteurs une disposition dont bénéficient d'ores et déjà tous les créateurs d'entreprise.

M. Jean-Pierre Masseret a suggéré une nouvelle rédaction pour tenir compte du fait que lors de la réintégration de la déduction autorisée, l'entreprise pouvait être déficitaire.

M. Robert Schwint a observé que la rédaction proposée par l'amendement avait un effet rétroactif.

La commission a alors adopté à l'unanimité l'amendement à l'article 12 du projet de loi de finances ainsi débattu.

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

Mardi 18 novembre 1986. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Bernard Pons, ministre des départements et territoires d'outre-mer**, sur les crédits de son ministère pour 1987.

En préalable, le ministre a déclaré que l'action du Gouvernement en faveur des départements et territoires d'outre-mer constituait l'une des priorités politiques actuelles. En conséquence, il a fait observer que le budget de son ministère, soit 1,717 million de francs, progressait de 25 % en crédits de paiement, et de près de 50 % en autorisations de programme. **M. Bernard Pons** a mis l'accent sur le doublement des crédits du Fonds d'investissement pour les départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.) et de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs (A.N.T.) ainsi que sur l'action en faveur du développement de la Nouvelle-Calédonie.

Evoquant la loi de programme récemment examinée par le Sénat, **M. Bernard Pons** a indiqué que le budget des départements et territoires d'outre-mer comportait, dès 1987, 184 millions de francs d'autorisations de programme destinées à la mise en oeuvre de cette nouvelle politique.

En conclusion, le ministre a souligné qu'il s'agissait d'un excellent budget, et qu'il souhaitait ardemment le soutien de la commission.

En réponse aux questions posées par **M. Louis Virapoullé, M. Bernard Pons**

- a très clairement affirmé que le Gouvernement n'envisageait pas de revenir, directement ou non, sur les lois de décentralisation, et qu'il était indispensable de préciser, sans ambiguïté,

les compétences des différentes collectivités locales ; il a ajouté qu'en aucun cas la région ne devait être considérée comme une collectivité gestionnaire.

- a constaté que les départements d'outre-mer n'étaient pas les seules collectivités dans lesquelles des groupes indépendantistes se manifestent ; il a spécifié que le droit d'expression de ces groupes serait préservé, dans la mesure où ces derniers respectent le droit et la légalité. En revanche, il a très fermement déclaré que, dans le cas contraire, l'autorité de l'Etat s'exercerait et que des poursuites judiciaires seraient engagées.

- a confirmé la volonté très ferme du Gouvernement de maintenir le système de l'octroi de mer et indiqué que des négociations sur ce problème avec la commission de Bruxelles étaient envisagées.

- a convenu de l'importance du plan Reagan pour la zone caraïbe, et a estimé qu'il s'agissait d'un programme de nature à inciter la France à mettre en oeuvre une politique de développement économique plus dynamique dans ces régions, notamment par le biais des zones franches.

- a confirmé que la libéralisation en matière de transports -aériens notamment- serait non seulement maintenue, mais développée.

Enfin, à propos du projet européen d'installation d'un télescope géant, **M. Bernard Pons** s'est déclaré très favorable à la candidature de l'île de la Réunion, et a assuré qu'il défendrait avec ardeur un tel projet.

M. Paul Masson a ensuite interrogé le ministre sur la façon dont a été présentée dans de nombreux organes d'information l'affaire de Thio du 15 novembre. A cette occasion, le **président Jacques Larché** a demandé au ministre s'il était possible de présenter à la commission des éléments d'information sur cette affaire.

M. Bernard Pons a rappelé que la commune de Thio avait constitué dans les années 1984-1985 l'un des sites où étaient localisés les indépendantistes les plus extrémistes et, parmi eux, Eloi Machoro.

A l'initiative des élus minoritaires du R.P.C.R. au sein du conseil municipal, une réunion d'information s'est tenue avec l'accord du maire samedi 15 au matin, à laquelle ont participé 200 personnes. Cette réunion s'est déroulée dans le calme. C'est au moment du départ des participants que quatre voitures, qui étaient parties en avant, sont tombées dans une embuscade tendue par des éléments F.L.N.K.S. à 800 mètres de l'agglomération. Cette première agression a dégénéré en violences qui se sont étendues à l'ensemble du territoire de la commune. Des coups de feu ont été tirés, faisant un mort et douze blessés.

Le ministre a ensuite indiqué que les autorités du Haut Commissariat, en liaison avec le Parquet, avaient immédiatement pris des dispositions pour le retour à l'ordre. Trente interpellations ont ensuite eu lieu et l'auteur présumé du meurtre a été arrêté.

Le ministre s'est montré convaincu que ces incidents étaient le fait d'éléments extrémistes indépendantistes ne supportant pas les perspectives de règlement de la question calédonienne.

Puis **M. Bernard Pons** a indiqué à la commission la teneur des entretiens qu'il a eus lundi 17 novembre avec M. Jean-Marie Tjibaou. La question du corps électoral a été abordée, le ministre précisant que le corps électoral serait défini par un vote du Parlement dans le cadre constitutionnel et M. Tjibaou s'exprimant plutôt pour une prise en considération du vote des populations d'origine, conformément à une interprétation qu'il donne à certaines résolutions des Nations-Unies. Le ministre s'est montré en désaccord avec cette interprétation des textes de l'organisation internationale. Il a par ailleurs suggéré une ouverture quant à la définition du statut régional qui sera mis en place si le territoire se prononce pour le maintien dans la République. Ce statut régional, prévu dans son principe par la loi du 17 juillet 1986, permettra, dans l'intention du ministre, la participation de tous à l'administration du territoire.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a rappelé la difficulté que constitue la présence d'extrémistes sur le territoire. En ce qui concerne l'économie, il a insisté à nouveau sur l'inconvénient que présente

à ses yeux la prépondérance excessive de Nouméa et a demandé au ministre si des dispositions étaient prévues pour « structurer la brousse ». **M. Jean-Marie Girault** a notamment suggéré la création d'un lycée en brousse.

Le ministre s'est notamment déclaré conscient de l'existence d'extrémistes en Nouvelle-Calédonie. Il a rappelé ensuite que l'une des premières exigences pour rééquilibrer le territoire consistait à rétablir la sécurité. Il a enfin évoqué l'effort particulier mené en faveur de la commune de Poindimié pour signifier la volonté de rééquilibrage de l'économie calédonienne ainsi que le nombre important de conventions signées avec certaines communes, sans considération d'appartenance politique.

La commission a ensuite entendu **M. Albin Chalandon, Garde des Sceaux, ministre de la Justice**, sur les crédits de son ministère pour 1987.

M. Albin Chalandon a qualifié le projet de budget de son département de « dynamique » en soulignant que l'ensemble des crédits de paiement connaîtrait une progression de 10 % par rapport à l'année dernière et qu'il serait créé 2 697 emplois, dont 993 dans la seule administration pénitentiaire. Le Garde des Sceaux a, ensuite, déclaré qu'il entendait assurer un meilleur « management » du service public de la justice.

S'agissant de la justice pénale, il a estimé que la répression actuelle était tardive et épisodique (9 affaires sur 10 sont classées) et qu'il convenait de mettre en place une justice plus rapide et plus certaine.

S'agissant de la justice civile, le ministre a rappelé que le contentieux s'était, en dix ans, accru de 200 % devant les tribunaux de grande instance et de 300 % devant les cours d'appel : plusieurs années s'écoulant parfois avant qu'une affaire ne soit jugée, de nombreux cas relèvent ainsi, selon lui, du déni de justice.

Pour remédier à cette situation, **M. Albin Chalandon** a estimé qu'il convenait de s'orienter dans trois directions :

- rationalisation du fonctionnement des juridictions avec redéploiement du personnel et modernisation des méthodes de

gestion ; le Garde des Sceaux s'est, ici, interrogé sur l'opportunité d'instituer une prime d'activité afin de récompenser les magistrats les plus efficaces ; il a, d'autre part, observé que l'informatisation des cours et tribunaux devrait être achevée, même si un audit en cours doit établir la fiabilité réelle des logiciels existants ;

- « professionnalisation » des directions des juridictions ; l'idée étant qu'une cour d'appel doit pouvoir être gérée aussi efficacement qu'une entreprise ;

- création d'emplois de magistrats et de fonctionnaires : à cet égard, **M. Albin Chalandon** espère créer, d'ici cinq ans, 300 emplois nouveaux de magistrats (dont un grand nombre de magistrats « volants » dans les cours d'appel) et 600 greffiers auxiliaires qui exécuteraient des tâches « d'aide à la décision ».

M. Albin Chalandon a déclaré que la mise en oeuvre de ces orientations devrait permettre rapidement à la justice de « faire face à la demande ».

Abordant, ensuite, la politique pénitentiaire, le Garde des Sceaux a mis l'accent sur l'impérieuse nécessité de créer quelque 40 000 places supplémentaires de détention dans les cinq années à venir. Il a en effet indiqué que le nombre des détenus augmentait d'environ 7 000 par an et que sur les 38 000 places de notre parc pénitentiaire, environ 10 000 devaient absolument être remplacées du fait de leur vétusté.

Soulignant que cette capacité supplémentaire ne pourrait être obtenue que dans 67 ans, au rythme ancien de progression des crédits attribués à ce secteur, et 20 ans avec le taux d'augmentation de cette année, **M. Albin Chalandon** a déclaré que la seule solution possible consistait dans l'appel au secteur privé ; l'autre branche de l'alternative consistant à encourager le laxisme, la multiplication des classements sans suite et des grâces collectives et la non exécution des peines.

Le ministre a encore indiqué qu'après avoir envisagé de faire contribuer le secteur privé à la seule construction de nouveaux établissements, le Gouvernement avait choisi, pour des raisons budgétaires, d'autoriser la création d'entreprises habilitées se chargeant aussi de la gestion et du gardiennage.

Le Garde des Sceaux a insisté sur le fait qu'il n'y aurait pas

de transfert de responsabilité de l'Etat, mais seulement une habilitation, révocable à tout moment, pour gérer des établissements pénitentiaires sous le contrôle de l'Etat. Le ministre a ajouté que seraient garantis notamment, dans des cahiers des charges extrêmement stricts, le principe de continuité du service et le principe de l'égalité de traitement entre les détenus.

Indiquant que la réforme devrait permettre la création de 15.000 et peut-être de 25.000 places nouvelles de détention, **M. Albin Chalandon** a estimé que d'ici deux ans, le problème pénitentiaire pourrait être réglé.

Evoquant ensuite la lutte contre la drogue, **M. Albin Chalandon** a indiqué que le projet de budget ajoutait 220 millions de francs aux 280 millions traditionnellement inscrits, à ce titre, au ministère de la Santé. Après avoir mis l'accent sur l'urgence d'agir, la toxicomanie devenant un phénomène de masse frappant en particulier la jeunesse, le Garde des Sceaux a déclaré que sa politique s'orienterait dans quatre directions

- lutte accrue contre le trafic de stupéfiants (renforcement de la répression contre les gros trafiquants et destabilisation du petit trafic) ;

- vaste campagne d'information auprès de l'opinion publique et notamment dans les écoles ;

- application stricte de la loi du 31 décembre 1970 qui prévoit déjà une injonction thérapeutique, mais qui n'a guère été, jusqu'à présent, suivie d'effet ;

- effort de recherche scientifique sur les substances vénéneuses.

M. Albin Chalandon a insisté sur la nécessité de restructurer l'appareil médical destiné à accueillir les toxicomanes : à cet égard, il a jugé encourageant les succès obtenus dans certaines communautés thérapeutiques (2 000 à 3 000 drogués s'y soignent actuellement, contre 600 dans le secteur public).

Abordant ensuite le problème de l'éducation surveillée, le ministre de la Justice a exprimé le souhait de réexaminer les structures administratives de ce secteur. Il a déclaré que les mineurs devaient se voir offrir une gamme diversifiée de solutions

éducatives, n'excluant pas, le cas échéant, le centre fermé. **M. Albin Chalandon** a indiqué, d'autre part, qu'une douzaine de chantiers extérieurs fonctionnaient actuellement et semblaient donner des résultats très positifs.

Abordant enfin la mise en oeuvre du transfert des charges à l'Etat des dépenses de justice jusqu'à présent supportées par les collectivités territoriales, **M. Albin Chalandon** a approuvé le fait que l'Etat récupère, ici, sa souveraineté. Il a ajouté que pour les besoins de l'opération, la Chancellerie avait obtenu 25 greffiers supplémentaires et une augmentation de 22 % en autorisations de programme.

Le Garde des Sceaux a conclu son exposé en déclarant que le présent projet de budget constituait un véritable « tournant » et qu'il conviendrait de répéter l'effort entrepris durant quatre ou cinq années pour pouvoir remédier aux problèmes de la justice française.

En réponse à **M. Germain Authié, rapporteur pour avis** sur les crédits des services généraux de la Chancellerie, **M. Albin Chalandon** a déclaré que parmi les solutions envisagées pour résorber le stock, en progression constante, des affaires à juger, il y avait notamment : le maintien en fonctions de magistrats volontaires ayant atteint l'âge de la retraite, le développement de la médiation et de la conciliation et, éventuellement, le rétablissement des juges de paix. A propos de l'informatisation de la justice, **M. Albin Chalandon** a reconnu que l'informatique, utile pour la documentation juridique ou les tâches matérielles de gestion, pouvait représenter un danger si elle était mêlée à l'activité de décision des magistrats. A propos du Conseil d'Etat, le ministre a déclaré qu'un certain nombre de solutions étaient à l'étude pour régler le problème aigu de l'encombrement de la section du contentieux ; indiquant qu'une décision serait prise d'ici quatre mois, **M. Albin Chalandon** a précisé qu'une des solutions possibles pourrait être la création de cours d'appel administratives qui s'intercaleraient entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat.

Evoquant enfin, toujours en réponse à **M. Germain Authié**, le problème des départements dépourvus de tribunaux de com-

merce, le Garde des Sceaux a estimé qu'il fallait éviter, ici, toute « technocratie » et prendre en compte chaque cas d'espèce.

En réponse à **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis** des crédits de l'administration pénitentiaire dans le projet de budget de la Chancellerie, le Garde des Sceaux s'est déclaré révolté par les conditions de vie carcérale, indignes, a-t-il souligné, d'un pays moderne. Insistant sur la nécessité absolue d'une modernisation complète de notre système pénitentiaire, **M. Albin Chalandon** a déclaré que les détenus devaient être traités comme des hommes à part entière. Le ministre a ajouté que l'aménagement de places de détention, en matériel pré-fabriqués, dans les enceintes pénitentiaires, devrait permettre de dégager, en 1987, quelque 7 000 places, tandis que 2 000 jeunes pourraient travailler dans les chantiers extérieurs.

En réponse à **M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis** des crédits de l'éducation surveillée dans le projet de budget de la Chancellerie, le Garde des Sceaux a estimé que l'on pourrait faire davantage appel à l'initiative privée en matière d'assistance éducative, tout en rappelant que, d'ores et déjà, sur 180.000 jeunes pris en charge, 60 000 l'étaient par le secteur public et 120 000 par les associations habilitées.

M. Jean-Marie Girault s'est déclaré partisan d'une campagne d'information sur la toxicomanie ; il a dénoncé à ce sujet la complaisance de certains médias vis-à-vis du phénomène de la drogue ; il a estimé nécessaire de prévoir la création d'un enseignement sur la toxicomanie dans les facultés de médecine, tout en observant que même un profane pouvait, s'il le désirait, comprendre, en l'étudiant, le phénomène de toxicomanie. Soulignant enfin la nécessité d'encourager la recherche scientifique dans ce domaine, **M. Jean-Marie Girault** a cependant estimé que la guérison du toxicomane ne pourrait être effective que sur une base volontaire.

M. Hubert Haenel a déclaré qu'en matière de toxicomanie, de même qu'en matière d'alcoolisme, un dispositif coercitif était nécessaire. Après avoir reconnu l'effort consenti en faveur de l'administration pénitentiaire dans le projet de budget, **M. Hubert Haenel** a exprimé des réserves sur la privatisation du

gardiennage dans les prisons ; il a estimé, ensuite, qu'il convenait de moderniser les méthodes de travail et le statut des magistrats ; **M. Hubert Haenel** s'est, enfin, demandé si, compte tenu de la situation, les avis du Conseil d'Etat ne devaient pas, à l'avenir, être rendus publics.

M. Charles Lederman a marqué sa désapprobation ou ses réserves à l'égard d'un certain nombre d'orientations proposées par le Garde des Sceaux et notamment : la « professionnalisation » des directions de cours, la création éventuelle de cours d'appel administratives, l'attribution aux greffiers de certaines tâches essentielles des magistrats, l'institution de primes d'activité pour les magistrats, la privatisation en matière pénitentiaire (**M. Charles Lederman** s'est demandé, à cet égard, quel serait le statut des personnels privés de surveillance) et la politique en matière d'éducation surveillée.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a émis, lui aussi, des réserves sur les mesures envisagées pour réformer le Conseil d'Etat. Il a fait part de ses grandes réticences en ce qui concerne la privatisation en matière pénitentiaire et les mesures prévues en matière de lutte contre la toxicomanie.

En réponse aux intervenants, le Garde des Sceaux a estimé notamment que si la décision de justice appartenait, en tout état de cause, à l'Etat, l'exécution de la peine était d'essence réglementaire et administrative ; il a rappelé, à cet égard, que jusqu'en 1850, l'administration pénitentiaire relevait du ministère de l'Intérieur.

M. Albin Chalandon a encore indiqué que les nouveaux juges de paix seraient, pour la plupart, des retraités volontaires qui exerceraient leurs fonctions sous le contrôle du juge d'instance. Il a aussi mis l'accent sur l'importance que revêtaient à ses yeux les mesures envisagées en matière d'aide à la décision judiciaire. Le ministre de la Justice a enfin déclaré que le débat sur la réforme du Conseil d'Etat n'était pas encore à l'ordre du jour et, d'autre part, qu'il envisageait de renoncer à l'application de la récente réforme de l'instruction, faute d'effectifs suffisants.

Mercredi 19 novembre 1986. - Présidence de M. Jacques

Larché, président. - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Louis Virapoullé sur le budget des départements d'outre-mer pour 1987.

M. Louis Virapoullé a qualifié de sérieux et satisfaisant le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer dont le montant s'élève à 1,717 millions de francs, et enregistre une progression de 27 % des crédits de paiement et de 49,22 % des autorisations de programme.

Il a considéré que la progression de 55 % des autorisations de programme et de 27,7 % des crédits de paiement du F.I.D.O.M. ainsi que les 15 milliards d'intervention des ministères techniques confirmaient la volonté du Gouvernement de consentir à l'égard de l'outre-mer un effort sans précédent.

M. Louis Virapoullé a estimé que personne ne pouvait contester le succès de la départementalisation même si la situation économique des départements d'outre-mer reste délicate. Il a présenté les grandes orientations du budget consistant à

- favoriser la production, notamment en facilitant l'investissement ;

- relancer l'action des différents fonds européens dans le cadre d'actions intégrées de développement ;

- permettre la pause institutionnelle. A cet égard, il a insisté sur la nécessité de définir très clairement les compétences des conseils régionaux et des conseils départementaux et a mentionné que la coexistence dans ces deux institutions n'excluait pas quelques difficultés.

Abordant le problème de Mayotte, M. Louis Virapoullé a regretté que le statut de cette collectivité territoriale ne soit pas clairement défini et a qualifié d'inacceptable le sous-développement économique de cette île tout en reconnaissant que le Gouvernement était décidé à prendre des mesures intéressantes.

M. Paul Graziani a souhaité évoquer, à propos de la coexistence sur un même territoire d'un département et d'une région, le problème que pose, en métropole même, la superposition de quatre niveaux d'exécutifs. Il a souhaité que l'on réfléchisse sur le moyen de rendre à la région sa véritable mission de

coordination des investissements.

Après les interventions de MM. Paul Masson, Marcel Rudloff et Jean-Marie Girault sur ce même sujet, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des départements d'outre-mer.

La commission a ensuite entendu le rapport pour avis de M. Jean-Marie Girault, sur les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer pour 1987 relatifs aux territoires.

Le rapporteur pour avis a en premier lieu rappelé les modifications intervenues dans la structure gouvernementale : le secrétariat d'Etat a été transformé en ministère, auquel a été adjoint un secrétariat d'Etat chargé des problèmes du Pacifique-Sud. La création de ce secrétariat d'Etat a entraîné une majoration des crédits de l'administration centrale du ministère.

Puis le rapporteur pour avis a mis en relief les principaux chiffres du budget du ministère, qui témoignent d'un effort exceptionnel. Les crédits de paiement progressent de 25 %, ceux - spécifiques - des titres V et VI de près de 41 % et les autorisations de programme de ces deux titres de + 49 %.

L'essentiel des crédits consacrés aux territoires va aux actions en faveur de la Nouvelle-Calédonie, - notamment celles du Fonds exceptionnel créé par la loi du 17 juillet 1986.

Le rapporteur pour avis a ensuite souligné les problèmes essentiels qui demeurent en Nouvelle-Calédonie :

- la présence d'extrémistes, dont témoignent les tragiques événements du 15 novembre à Thio ;
- le poids encore excessif de Nouméa pour l'équilibre du territoire ;
- l'avenir du territoire.

Sur ce dernier point, le rapporteur pour avis a rappelé le caractère inacceptable des propositions tendant à réserver le droit de voter au référendum d'autodétermination à une seule catégorie de la population. Le rapporteur pour avis a souligné par ailleurs la difficile définition du corps électoral.

S'agissant de la Polynésie, M. Jean-Marie Girault a rappelé les divergences de politique intérieure propres au territoire et souligné qu'au-delà des divergences, le plus grand nombre des polynésiens avait montré son attachement au statut actuel d'autonomie.

A propos de Wallis et Futuna, le rapporteur pour avis a rappelé les problèmes posés par l'éloignement du territoire et évoqué le différend récent entre les représentants de la coutume et l'administration.

Evoquant les terres australes et antarctiques françaises, le rapporteur pour avis s'est interrogé quant aux perspectives de la politique française sur ce territoire, notamment à un moment où le statut international du continent antarctique tend à revenir à l'attention des observateurs.

A propos des finances des collectivités locales, M. Jean-Marie Girault a essentiellement rappelé les dotations prévues en direction des régions de Nouvelle-Calédonie.

A l'issue de cette présentation, M. Paul Masson a interrogé le rapporteur pour avis sur l'état du projet de base pour Nouméa.

M. Jacques Thyraud a, pour sa part, exprimé ses interrogations quant au déclin des activités menées dans les terres australes et antarctiques françaises. L'interruption prolongée de la construction de la piste de Terre-Adélie lui est apparue préoccupante - le coût estimé de la piste paraissant faible au regard des sommes allouées à l'outre-mer.

Par ailleurs, une vigilance particulière lui est apparue devoir être observée quant à l'évolution possible du statut international de l'Antarctique.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur les dépenses prévues ou engagées pour le secrétariat d'Etat chargé des problèmes du Pacifique sud.

M. Germain Authié a souhaité savoir si des aides aux mines de nickel étaient prévues, notamment au moment où certaines mines de métropole connaissent des difficultés - ainsi une mine de tungstène en Ariège.

M. Jacques Larché a suggéré que les différentes questions

ponctuelles posées fassent l'objet d'une demande écrite au ministre. **M. Jean-Marie Girault** a accepté de prendre en charge cette procédure.

Puis la commission a décidé de donner un **avis favorable** à l'adoption des crédits destinés aux territoires d'outre-mer pour 1987.

La commission a ensuite entendu le **rapport pour avis de M. Germain Authié** sur les **crédits des services généraux** dans le projet de **budget du ministère de la justice pour 1987**.

M. Germain Authié a d'abord indiqué que le projet de budget de la Chancellerie était globalement favorisé puisqu'il progressait de 10 % par rapport à l'année dernière et constituait désormais 1,27 % du budget civil de l'Etat (ce pourcentage était de 1,04 en 1981).

Le rapporteur pour avis a précisé que les crédits de paiement se répartissaient de la manière suivante : 43,37 % aux services judiciaires, 28,01 % à l'administration pénitentiaire, 16,76 % à l'administration centrale et 9,24 % à l'éducation surveillée.

Il a ajouté que les 2 687 créations nettes d'emplois, inscrites dans le budget, se traduisaient en fait, en raison du transfert des charges, par 1 099 emplois nouveaux dont 106 dans les services judiciaires et 993 dans l'administration pénitentiaire.

Le rapporteur pour avis a déclaré que les moyens nouveaux mis à la disposition de l'administration centrale s'articulaient autour de trois priorités : la lutte contre la toxicomanie, l'entrée en vigueur de la prise en charge par l'Etat des dépenses de justice jusqu'à présent supportées par les collectivités territoriales, enfin l'informatisation des juridictions.

Après avoir rappelé que le casier judiciaire national, entré en service le 1er janvier 1982, fonctionnait, semble-t-il, à la satisfaction générale, **M. Germain Authié** a déclaré que la Chancellerie poursuivait la modernisation des méthodes de gestion entreprises sous la précédente législature : à cet égard, il a évoqué les 8 000 consultations annuelles constatées dans l'informatique de documentation et les réflexions actuelles sur la réforme de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

S'agissant des services judiciaires, **M. Germain Authié** a indiqué que le projet de budget prévoyait de créer 75 emplois nouveaux de magistrats (l'effectif actuel est de 5 864) et 49 emplois nouveaux de fonctionnaires.

Abordant le problème de l'encombrement des juridictions, le rapporteur pour avis a relevé que l'on constatait depuis 1983, une amélioration sensible de la situation : il a estimé que l'informatisation (avec en particulier le développement des micro-ordinateurs et des machines à traitement de texte) et la modernisation des méthodes de travail étaient certainement, pour partie, à l'origine de cette évolution favorable.

Après avoir mis l'accent sur l'effort restant à accomplir pour équiper nos services judiciaires, le rapporteur pour avis a souhaité que soit facilité l'accès à la justice : à cet égard, il a regretté que le plafond des ressources en matière d'aide judiciaire ne soit pas réévalué en 1987.

En conclusion, **M. Germain Authié** a estimé que le présent projet de budget constituait, en termes de statistiques, un « bon budget » ; il s'est cependant montré réservé sur la politique qui serait conduite avec les nouveaux moyens mis en oeuvre. Il a notamment marqué son opposition sur des orientations telles que : le « management d'une justice hiérarchisée », la politique pénale plus axée, à ses yeux, sur la répression que sur la prévention, des mesures de « modernisation » dont l'efficacité lui apparaît très relative.

En conséquence, après avoir indiqué qu'il était, à titre personnel, opposé au projet de budget de la Chancellerie dans son ensemble, il s'en est remis à la sagesse de la commission pour donner un avis sur les crédits qu'il avait l'honneur de présenter.

M. Guy Malé a mis l'accent sur les difficultés que rencontreront certains départements et notamment le sien, du fait de la prise en charge par l'Etat, au 1^{er} janvier 1987, des dépenses de justice jusqu'à présent supportées par les collectivités territoriales.

Le président Jacques Larché a déclaré qu'il partageait cette inquiétude.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a déclaré que le projet de

budget de la Chancellerie lui apparaissait comme très insuffisant compte tenu des besoins immenses de ce service public. Il s'est aussi demandé si des départements autres que les Pyrénées-orientales seraient confrontés à de sérieuses difficultés lors du transfert des charges.

Après l'intervention de **M. Jacques Thyraud**, qui s'est inquiété de la situation des conseils de Prud'hommes, **M. Paul Masson** a salué « le grand courage » et la « volonté de novation » du Garde des Sceaux. Il a estimé, à cet égard, que le ton du rapport ne prenait pas suffisamment en compte la forte approbation que les orientations nouvelles du Garde des Sceaux rencontraient au sein de la majorité de la commission.

M. Jacques Grandon a rappelé que la justice constituait toujours le parent pauvre dans le budget général l'Etat. Il a souligné, à cet égard, que la République fédérale d'Allemagne possédait deux fois plus de magistrats que la France. Evoquant le problème pénal, il a estimé que le développement de la petite délinquance nourrie par le chômage et l'inactivité de nombreux jeunes, constituait le problème crucial du moment ; il a enfin insisté sur la nécessité de la prévention dans ce domaine.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis a exprimé sa désapprobation sur l'ensemble du projet de budget en soulignant notamment la faible part de l'éducation surveillée dans l'ensemble des crédits.

Sur proposition du **président Jacques Larché**, la commission a ensuite décidé, par un vote, d'exprimer un avis sur chacun des trois rapports présentés sur le projet de budget du ministère de la justice avant de se prononcer sur l'ensemble de celui-ci.

Après les interventions de **MM. Raymond Bouvier**, **M. Paul Masson** et **Charles Jolibois**, la commission a alors émis, à la majorité, un **avis favorable** à l'adoption des crédits alloués aux services généraux dans le projet de budget de la Chancellerie pour 1987.

La commission a ensuite entendu **M. Jacques Thyraud** sur les **crédits de l'administration pénitentiaire** dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1987.

M. Jacques Thyraud a déclaré que l'année 1987 devait être

marquée d'une « pierre blanche » pour l'administration pénitentiaire car l'augmentation des moyens matériels et humains mis à la disposition de ce secteur était « considérable » : + 40 % de crédits de paiement, + 40,5 % d'autorisations de programme, plus 1 080 emplois dont 856 emplois de surveillants.

Evoquant les principales caractéristiques de la population pénale, dont le nombre avoisine aujourd'hui près de 50 000 détenus (2 400 détenus supplémentaires en septembre et octobre), le rapporteur a indiqué que la moitié des détenus avait moins de 30 ans et que 80 % d'entre eux étaient condamnés à des peines moyennes de courte durée ; les infractions ayant occasionné l'incarcération étant notamment en ordre décroissant : les vols simples (33,6 %), les crimes de sang (10,8 %), les vols qualifiés (8,8 %) et les viols et attentats aux moeurs (8,6 %).

Après avoir évoqué la santé (la principale mesure envisagée par le projet de budget est, à cet égard, la transformation en établissement public de l'hôpital de Fresnes) le travail et la formation professionnelle des condamnés, **M. Jacques Thyraud** a rappelé que les conditions de vie en milieu carcéral s'étaient quelque peu améliorées depuis quelques années : il a souligné l'importance que revêtait à ses yeux la possibilité pour les détenus de s'adonner à des activités culturelles et surtout sportives.

Le rapporteur pour avis a, ensuite, déclaré que le milieu ouvert concernait actuellement quelque 70 000 personnes. Il a mis l'accent sur le développement des missions des comités de probation dont l'activité préventive s'exerçait désormais au stade antérieur au jugement et pour la mise en oeuvre de la peine de travail d'intérêt général.

M. Jacques Thyraud a insisté sur l'intérêt que présentaient les expériences telles que les chantiers extérieurs pour faciliter la réinsertion des détenus : il a évoqué, à cet égard, le débroussaillage du massif du Tanneron par des détenus de Draguignan, l'été dernier, et l'expérience de l'association J.E.T. (« Jeunes en Equipes de Travail ») menée par l'Amiral Brac de la Perrière.

Abordant le problème de l'équipement de l'administration pénitentiaire, **M. Jacques Thyraud** a rappelé la vétusté d'une partie très importante du parc immobilier ; il a souligné que le

taux d'occupation de nombreuses maisons d'arrêt étaient parfaitement insupportable : à Pontoise, par exemple, on compte aujourd'hui 396 détenus pour 98 places.

Après avoir indiqué que la Chancellerie espérait créer, en 1987, 5 000 places nouvelles en préfabriqué dans les actuels établissements pénitentiaires, **M. Jacques Thyraud** a évoqué le futur projet de loi créant un secteur habilité dans le domaine pénitentiaire.

Tout en reconnaissant la légitimité des réserves que cette initiative pouvait susciter, le rapporteur pour avis a estimé que, sur cette question, nécessité devait faire loi. Il a cependant estimé que le Parlement devrait examiner cette réforme avec la plus grande attention.

Avant de proposer à la commission d'émettre un avis favorable sur les crédits de l'administration pénitentiaire, le rapporteur pour avis a souligné la gravité du problème des toxicomanes en prison (ils sont actuellement au nombre de 8 000) et appelé les collectivités locales à participer, d'une manière accrue, à la solution du problème de la délinquance.

M. Jacques Grandon a insisté sur l'utilité du rôle des associations en matière de prévention : il a estimé que tout devait être fait pour tenter d'éviter la première incarcération. Après s'être déclaré très favorable à des peines telles que le travail d'intérêt général et aux expériences telles que les chantiers extérieurs, **M. Jacques Grandon** s'est demandé si la « privatisation des prisons » n'était pas, quant à elle, une voie dangereuse.

M. Bernard Laurent a estimé que la justice rencontrait un véritable échec en ce qui concerne la prévention de la délinquance juvénile et la réinsertion sociale des détenus. Il s'est demandé si les communes ne pourraient pas organiser des chantiers pour donner du travail à des jeunes, ce qui éviterait ainsi l'incarcération. Après avoir reconnu que la conjoncture actuelle n'était pas favorable à une amélioration sensible de la situation dans ce domaine, **M. Bernard Laurent** s'est montré très réticent sur la privatisation partielle de notre système pénitentiaire ; il s'est déclaré plutôt favorable à un financement, par emprunt d'Etat, de nouveaux établissements pénitentiaires.

Evoquant tout d'abord l'extension du parc pénitentiaire, **M. Raymond Bouvier** a estimé qu'il fallait voir là non un objectif en soi mais une nécessité. Il a ensuite déclaré qu'il convenait de s'attaquer aux causes de la délinquance juvénile : le comportement des adultes n'étant peut-être pas étranger à ce phénomène. Il a enfin souhaité qu'à la place de la prison, soient encouragées d'autres possibilités de réinsertion, en particulier dans le cadre de l'armée ou de la police.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis a indiqué qu'elle partageait les opinions des intervenants quant aux dangers de la promiscuité carcérale et sur la nécessité de rechercher les raisons profondes de la délinquance. Après avoir relevé que, dans le système actuel, les cas de réinsertion véritable étaient rares, elle a mis l'accent sur la gravité de la première incarcération pour les jeunes délinquants. **Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** a ensuite précisé que la politique pénitentiaire de la Chancellerie ne s'orientait pas, à ses yeux, dans le sens de la prévention. Elle s'est enfin déclarée profondément choquée par l'idée de confier au secteur privé la mission de service public que constitue, selon elle, la gestion des établissements pénitentiaires.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a alors émis un **avis favorable** sur les crédits alloués à l'administration pénitentiaire dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1987.

La commission a enfin entendu le **rapport pour avis de M. Charles de Cuttoli** sur les crédits de l'éducation surveillée dans le projet de budget de la Chancellerie pour 1987.

M. Charles de Cuttoli a tout d'abord rappelé les catégories juridiques (mineurs délinquants, mineurs en danger et jeunes majeurs) l'âge et le sexe des jeunes pris en charge par l'éducation surveillée. Il a notamment indiqué que la tranche d'âge la plus importante (30,1 % au 31 décembre 1984) était composée d'enfants de moins de dix ans. Evoquant les formes de prise en charge, **M. Charles de Cuttoli** a précisé que 4,2 % des jeunes pris en charge étaient hébergés de nuit, 1,4 % faisaient l'objet d'un hébergement extérieur et 91,8 % étaient en externat c'est-à-dire restaient dans leur milieu naturel de vie tout en bénéficiant de

mesures d'assistance éducative.

Le rapporteur pour avis a ensuite relevé qu'à côté du secteur public, composé d'établissements, de centres et de services dépendant de 88 directions départementales et de 11 délégations régionales, coexistait un important secteur associatif prenant actuellement en charge près des deux tiers des jeunes concernés ; la répartition des rôles entre secteur public et secteur privé s'effectuent, a-t-il ajouté, de la manière suivante : les délinquants et les tranches d'âges les plus élevées sont essentiellement dans le secteur public ; les très jeunes, les filles et les mineurs en danger sont essentiellement dans le secteur associatif.

Le rapporteur pour avis a déclaré que les crédits de l'éducation surveillée se voyaient globalement « stabilisés » dans le projet de budget pour 1987 avec une diminution de 0,4 % de l'ensemble des crédits de paiement. Si de nombreux crédits sont réévalués (diverses indemnités versées aux personnels de l'éducation surveillée, crédits pour le parc automobile, crédits de téléphone) on constate, en revanche, la suppression de 209 emplois budgétaires ; cette diminution entraîne une réduction du taux d'encadrement des jeunes par les éducateurs.

M. Charles de Cuttoli a souligné que la pause budgétaire s'expliquait par la volonté de la Chancellerie de procéder, en particulier au moyen d'un "audit" actuellement en cours, à un réexamen général de l'adaptation des moyens aux objectifs de l'éducation surveillée.

Le rapporteur pour avis a précisé que dans cette perspective, les trois priorités de la Chancellerie étaient :

- le renforcement de la fonction d'orientation (avec notamment le développement des équipes éducatives dans les tribunaux pour enfants) afin d'éviter l'incarcération des mineurs ;

- l'amélioration des réseaux d'accueil d'urgence pour prendre en charge le mineur dès que le juge décide des mesures conservatoires ;

- l'amélioration des capacités de prise en charge de tous les mineurs et en particulier des mineurs détenus.

A cet égard, le rapporteur pour avis a indiqué que le

ministère de la Justice entendait privilégier plus que par le passé des solutions proches du monde du travail, telles que les chantiers extérieurs.

M. Charles de Cuttoli a relevé que le Garde des Sceaux s'était demandé, à l'Assemblée nationale, si les établissements de l'éducation surveillée assuraient « complètement la surveillance et l'éducation des mineurs délinquants que leur confient les magistrats ».

Rappelant que la presse avait révélé un certain nombre de scandales, le rapporteur pour avis a estimé qu'il convenait, avec l'opinion publique, de s'interroger sur le contrôle effectif exercé par l'administration centrale sur les services de l'éducation surveillée. Il s'est félicité de la volonté manifestée par le Garde des Sceaux de connaître, dans toutes ses dimensions, la réalité du problème. Il a, en conséquence, demandé à la commission d'émettre un avis favorable sur les crédits de l'éducation surveillée dans le projet de budget de la Chancellerie pour 1987.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis a estimé que ce budget était « grave pour la jeunesse » puisqu'en francs constants il était en réduction par rapport à celui de 1986.

M. Germain Authié a rappelé qu'en tant que rapporteur pour avis du projet de budget de la Chancellerie pour 1985, il avait alors qualifié le budget de l'éducation surveillée de « budget de détresse » ; il a, en conséquence, d'autant plus déploré la faiblesse des crédits proposés pour 1987.

Le rapporteur pour avis a estimé, au contraire, que la démarche du Garde des Sceaux était courageuse et qu'il convenait de la soutenir.

Après l'intervention du président **Jacques Larché** qui a exprimé le voeu que la commission procède à des visites d'établissements dans les services pénitentiaires, les services d'éducation surveillée et les centres spécialisés pour toxicomanes, la commission a émis, sur proposition du rapporteur pour avis, un avis favorable sur les crédits alloués à l'éducation surveillée dans le projet de budget du ministère de la Justice pour 1987.

DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE POUR LES PROBLÈMES DÉMOGRAPHIQUES

Mercredi 19 novembre 1986 - Présidence de M. Charles Bonifay, président d'âge. - La délégation a procédé au **renouvellement de son bureau** - Un consensus s'est dégagé en faveur de la reconduction du bureau désigné le 25 juin dernier.

En conséquence, le bureau de la délégation est ainsi constitué :

Président : M. Henri Bayard, député

Vice-présidents : M. Claude Huriet, sénateur

M. Pierre Louvot, sénateur

Mme Christiane Papon, député

Mme Ghislaine Toutain, député

Après observations de MM. **Jean Proveux, député, Charles Bonifay, sénateur et Henri Bayard, député**, la désignation de trois rapporteurs chargés de suivre les missions que la délégation tient de l'article 13 de la loi du 31 décembre 1979 relative à l'interruption volontaire de la grossesse, a été renvoyée à une réunion ultérieure.

Présidence de M. Henri Bayard, président. - La délégation a entendu **M. Gérard-François Dumont, président de l'association pour la recherche et l'information démographique (A.P.R.D.)** sur les données d'une « nouvelle politique familiale ».

● Présentant l'association qu'il préside, **M. Gérard-François Dumont** a exposé que celle-ci avait été créée en 1976, à l'initiative d'un groupe de jeunes et avec le soutien de **M. Alfred Sauvy** qui en est le président d'honneur. Son principal objectif est de contribuer à développer l'information démographique en France - et cela à tous les niveaux, y compris auprès de la population elle-même - et à dépasser les idées reçues qui se révèlent erronées et néfastes. L'association est à l'origine de

nombreux colloques, conférences, débats et aussi de multiples publications et de livres, comme « la France ridée » ou « Pour la liberté familiale » (dont il est l'auteur).

Le président de l'A.P.R.D. a ensuite fait le point sur les problèmes de la famille :

- Traitant en premier lieu du bilan de la politique familiale, **M. Gérard-François Dumont** a estimé que l'on ne pouvait parler d'une crise de la famille. Ainsi qu'en témoignent d'ailleurs de nombreux articles de presse, toutes tendances confondues, la famille s'est au contraire bien adaptée aux bouleversements économiques et sociaux de ces dernières années.

Les sondages, qui font apparaître que le désir d'enfant s'établit au chiffre moyen de 2,6 enfants par foyer - alors que la fécondité constatée n'est que de 1,6 enfant - confirment que l'institution familiale a prévalu. En revanche, cette distorsion entre le désir d'enfant et la fécondité réelle est révélatrice d'une crise de la politique familiale. Si le code de la famille de 1939 a, sans aucun doute, contribué au renouveau démographique jusqu'en 1964, il a depuis lors subi une « triple attaque » :

- celle de l'« usure du temps » : le code n'a pas été adapté aux nouvelles données de la société française que sont, notamment, l'urbanisation, la montée du travail féminin et la maîtrise de la fécondité ;

- celle d'un « grand dévoiement » : la politique familiale a perdu sa signification propre qui est d'organiser la solidarité entre les générations, pour se transformer en politique sociale abordant des catégories de cas selon des critères eux-mêmes évolutifs, éloignés des principes fondamentaux fixés par le code de la famille ;

- celle d'un « pillage financier » : les moyens financiers de la caisse nationale d'allocations familiales (C.N.A.F.) ont été utilisés à d'autres fins, notamment pour alimenter les branches de l'assurance-maladie et de l'assurance-vieillesse ; c'est ainsi que pour les seules années 1984 et 1985, les ponctions subies par la branche des allocations familiales sont respectivement évaluées à 10,8 et 6 milliards de francs, la part des dépenses consacrées à la politique familiale ne cessant de baisser (18,5 % en 1970 ;

12,5 % en 1984).

M. Gérard-François Dumont en a conclu que notre société privilégiait le déclin, le refus de l'enfant et l'individu, au détriment du renouveau, de l'avenir et de la famille. Il a jugé que la « contre-acceptation » de l'enfant était favorisée par la prise en charge sociale des frais liés au refus de l'enfant, par une politique de logement pénalisante pour les familles, par le système de la taxe d'habitation, et aussi par certains discours tournés contre les valeurs de vie. A cet égard, il a distingué trois discours successifs : le « féminisme », dont les aspects sont positifs, car défendant la dignité et les droits de la femme ; l'« hyperféminisme », qui heureusement a fait long feu, consistant à nier la réalité biologique en faisant du masculin l'avenir de la femme ; le « néo-hyperféminisme », actuellement en vogue, qui consiste également à nier les différences entre l'homme et la femme, mais cette fois-ci en faveur du modèle féminin. Il a jugé qu'un tel discours, destructeur de la famille, conduisait à une société individualiste et stérile.

- Evoquant ensuite le rôle de l'Etat dans le domaine de la famille, le président de l'A.P.R.D. a mis l'accent sur l'influence des décisions gouvernementales, comme d'ailleurs des décisions prises au niveau local, dans les croyances de notre société et sur le rôle des médias qui les amplifient et contribuent à façonner les valeurs. Affirmant que l'Etat a un rôle à jouer, il a considéré que, pour être comprise, une politique familiale devait revêtir une valeur de permanence, puisque sa caractéristique est d'organiser la solidarité entre les générations. Aussi a-t-il souhaité que soit garantie l'institution d'un ministère de la famille afin de marquer la volonté d'une continuité de politique.

- Puis **M. Gérard-François Dumont** a décrit les axes d'une politique familiale, qui lui paraissent prioritaires.

Au préalable, la conscience du déclin démographique de la France pose la question, hautement politique, du choix du renouveau, et, partant, de l'avenir des générations futures. Un tel choix implique de donner une priorité à la politique familiale et aux valeurs de vie.

La neutralité fiscale doit être établie entre couples mariés et non mariés, de telle sorte que soit consacrée la liberté du mariage;

l'extension aux contribuables mariés de la décote réduisant l'impôt sur le revenu, prévue par le projet de loi de finances pour 1987, constitue un premier pas qui doit être poursuivi.

Il est nécessaire que la politique familiale s'inscrive dans la permanence. Cela suppose notamment l'institution d'une caisse autonome pour la gestion des prestations familiales.

La dimension européenne ne doit pas être perdue de vue ; la Communauté européenne ne saurait se réduire à une coalition économique ; la valeur de la famille doit être promue au niveau de l'Europe au nombre des valeurs de libertés, car la famille elle-même est « terre de libertés ».

● Un débat a suivi :

- **Mme Hélène Missoffe**, sénateur, s'est interrogée sur les facteurs qui ont déterminé une évolution démographique différente en République Fédérale d'Allemagne et en République Démocratique Allemande.

Elle a douté de l'utilité d'un ministère de la famille qui lui a semblé aller à l'encontre d'une politique familiale globale, politique qui implique pratiquement tous les départements ministériels. Elle s'est ensuite demandé si une gestion autonome des dépenses d'allocations familiales n'irait pas à l'encontre de la solidarité qu'impose notamment la prise en charge des progrès portant sur la longévité de vie. Il lui est aussi apparu difficile de faire le départ entre certaines dépenses, comme la prise en charge par l'assurance-maladie de la lutte contre la stérilité, et les dépenses à caractère proprement familial. Enfin, elle a posé le problème de la corrélation entre la maîtrise de la fécondité et la baisse de la natalité.

- **Mme Marie-Thérèse Boisseau**, député, reprenant l'exemple de la politique familiale conduite en République Démocratique Allemande, généralement considérée comme un succès, a estimé qu'elle constituait un relatif échec puisque cette politique n'a pas, il s'en faut de beaucoup, permis d'atteindre le taux de fécondité nécessaire au renouvellement des générations. Puis, elle a demandé s'il était concevable de conduire une politique familiale française, indépendamment d'une politique européenne.

- **Mme Christine Boutin**, député, a souhaité savoir quel était exactement l'impact de la légalisation de l'avortement sur la baisse de la natalité.

- **Mme Marie-Claude Beaudeau**, sénateur, a estimé qu'il était souhaitable, nonobstant les divergences de points de vue qui existent, de rouvrir le débat sur la politique familiale. S'étant déclarée d'accord sur l'analyse du processus selon lequel la dénatalité provoque le déclin, et inversement, elle a considéré que la relance de la natalité passait d'abord par des mesures économiques et sociales favorables au développement de l'emploi. Pour elle, le hiatus constaté entre le désir d'enfant et la natalité s'explique surtout par l'insécurité de l'emploi ; il s'explique aussi par les charges liées à l'acquisition du logement, qui rendent pratiquement impossible le deuxième enfant. Puis, **Mme Marie-Claude Beaudeau** a jugé que les excédents importants dégagés par la C.N.A.F. devraient être redistribués aux familles et servir notamment au versement d'allocations familiales substantielles dès le premier enfant.

- **M. Guy Robert**, sénateur, ayant félicité M. Gérard-François Dumont pour la qualité de ses propos, a estimé qu'il serait en effet nécessaire de « recodifier » les mesures à caractère familial. Il a, en outre, estimé qu'il convenait aujourd'hui de redonner la parole aux mouvements familiaux pour défendre les problèmes de la famille qui excèdent, a-t-il précisé, ceux de la natalité.

- **M. Charles Bonifay**, sénateur, ayant à son tour remercié le président de l'A.P.R.D. pour la hauteur de vue des propos qu'il a tenus, s'est déclaré favorable à une gestion autonome des ressources d'allocations familiales. Cependant, faisant référence à l'idée actuelle d'une budgétisation des allocations familiales, il s'est demandé comment il serait possible de concilier un financement public et une responsabilité de gestion, à finalité familiale, des fonds.

- **Le président Henri Bayard** a insisté sur la dimension européenne des problèmes de la famille. Notant que la situation démographique de la France est plutôt moins mauvaise que celle de la plupart des pays européens, mais qu'il n'y a pas lieu pour autant d'en tirer gloire, il a demandé ce qui pouvait être envisagé

au niveau du Traité de Rome.

● En réponse à ces différentes observations, **M. Gérard-François Dumont** a apporté les réponses suivantes :

- S'il est exact que la politique familiale de la R.D.A., axée sur le logement et le versement d'une allocation assurant à la mère le libre choix de suspendre son activité professionnelle, n'a pas permis d'atteindre le taux de fécondité nécessaire au renouvellement des générations, cette politique a néanmoins permis de sauver la R.D.A. - où le taux de fécondité était descendu jusqu'à 1,35 enfant par femme - du désastre démographique. Citant l'exemple du renouveau démographique de la France d'après-guerre, il a porté un jugement positif sur l'efficacité des politiques familiales.

- Le président de l'A.P.R.D. a précisé que le ministère de la famille, dont il demande la création et la pérennité, ne devrait pas constituer une administration supplémentaire ; son rôle serait essentiellement d'impulsion et de coordination interministérielle.

- Il a réfuté la théorie quantitative de l'emploi, exposant qu'il convient absolument d'abandonner l'idée malthusienne selon laquelle le nombre des emplois serait limité : la dénatalité est un facteur aggravant du chômage ; au contraire la natalité constitue une force de consommation et une incitation au dynamisme.

- Après avoir rappelé que le XIXème siècle avait connu une première révolution démographique avec la maîtrise de la mortalité infantile, il a souligné qu'une deuxième révolution démographique résultait, depuis 1965, de la maîtrise de la fécondité : alors qu'antérieurement 40 % des naissances n'étaient pas désirées, la naissance de l'enfant est devenue une décision positive.

Se refusant à porter un jugement moral sur la maîtrise de la fécondité, qui doit être considérée comme un acquis, **M. Gérard-François Dumont** a confirmé que son influence sur la natalité était prouvée. Il s'est déclaré en revanche plus critique sur la généralisation du remboursement de l'avortement, mesure qu'il apparaît difficile de justifier au nom de la solidarité.

- A propos des excédents de ressources des allocations

familiales, il a jugé que si ceux-ci devaient participer à d'autres actions, du moins convenait-il d'y procéder de façon transparente. Il a, d'autre part, admis que le système de représentation des familles n'avait pas eu l'efficacité voulue et qu'il conviendrait de modifier aussi le code de la famille sur ce point.

L'éventualité d'une budgétisation des allocations familiales lui a paru un non sens, car cela aboutirait à remettre annuellement en cause une politique dont le fondement est d'organiser une solidarité entre les générations. Estimant que les enfants constituent, pour la société, un investissement d'avenir, il a émis l'idée d'un financement par une augmentation du taux de la T.V.A. sur les produits de luxe, ce qui, a-t-il ajouté, ne pénaliserait pas l'exportation.

- Indépendamment de la logique qui conduirait en effet à verser des allocations familiales dès le premier enfant, cette solution ne paraît pas réaliste eu égard au coût financier d'une telle mesure qui resterait statistiquement sans effet sur la natalité. En revanche, **M. Gérard-François Dumont** a insisté sur la nécessité de conduire une politique familiale d'accueil du premier enfant, portant sur les modes de garde, l'environnement, le cadre de vie.

- Puis le président de l'A.P.R.D. a expliqué qu'il était indispensable que la France conduise une politique familiale nationale - ce qui n'est pas inconciliable avec une politique européenne. A l'appui de cette affirmation, il a fait état des divergences de vues existant entre la France et la République Fédérale d'Allemagne : alors que notre pays, qui a déjà connu l'expérience du vieillissement entre les deux guerres, a conscience de la priorité qui doit être accordée à la préoccupation démographique, la R.F.A., traumatisée par l'héritage du passé, n'a pas cette conscience.

D'un autre côté, il a jugé que la mise en œuvre d'une politique européenne de la famille supposait une modification du Traité de Rome afin que soit affirmée la vocation culturelle et familiale de la Communauté. Il en résulterait, à tout le moins, une mobilisation très positive.