

N° 7

23 novembre 1987

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
	-
Affaires culturelles	565
Affaires étrangères, défense et forces armées	587
Affaires sociales	601
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la nation	609
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	613
Commission chargée d'examiner la proposition de résolution de M. Christian Nucci, ancien ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement, devant la Haute Cour de Justice	639

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 18 novembre 1987.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a tout d'abord examiné l'amendement n° I-188 de M. Adrien Gouteyron au projet de loi de finances pour 1988, qui vise à appliquer à compter du 1er janvier 1988 le taux de T.V.A. de 2,1 % à la presse périodique spécialisée. Sur la proposition de M. Jean Delaneau, elle a retenu le 1er décembre 1988 comme date d'entrée en vigueur de la mesure proposée.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis, les crédits pour 1988 de l'enseignement technique.

M. Marcel Vidal a tout d'abord observé que le défaut d'élaboration du rapport annuel d'application de la loi de programme du 23 décembre 1985 sur l'enseignement technologique et professionnel rendait malaisé l'examen de la politique suivie en ce domaine, d'autant que les moyens financiers et en personnels de l'enseignement technique ne sont pas isolés dans les documents budgétaires. L'estimation des moyens affectés aux établissements publics d'enseignement technique du second degré - 20,8 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement - fait apparaître une progression de 4,5 % par rapport à 1987, équivalente à celle de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire, et qui ne traduit donc aucun effort prioritaire en faveur de l'enseignement technique. La progression des crédits imputables à la loi de programme du 23 décembre 1985 devrait être de 2,7 % en volume, ce qui est plus

satisfaisant que l'évolution négative qui apparaîtra pour 1987, mais reste nettement inférieur à l'objectif d'une progression annuelle moyenne de 2,8 % en volume. Analysant ensuite l'évolution des effectifs scolarisés dans l'enseignement technique, le rapporteur pour avis a noté certaines évolutions positives ; mais il y a encore 57 % des jeunes qui n'atteignent pas le niveau de la terminale et le problème des débouchés des baccalauréats technologiques reste mal résolu, alors que l'échéance du marché unique devrait constituer une incitation supplémentaire à rénover et adapter les formations professionnelles et à développer la formation générale et l'apprentissage des langues. Estimant positives les mesures prises pour appliquer la loi de 1985 et pour améliorer l'insertion professionnelle des jeunes, **M. Marcel Vidal, rapporteur pour avis**, s'est en revanche inquiété de l'extension de l'apprentissage, qui lui paraît contradictoire avec la volonté de développer la formation générale, et il a estimé que les accidents récemment survenus dans plusieurs lycées professionnels devraient inciter à un réexamen des règles de sécurité applicables dans les établissements d'enseignement technologique et professionnel.

En conclusion de son exposé, le rapporteur pour avis a proposé à la commission, en raison du manque d'information du Parlement et de l'insuffisante progression des crédits, de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits pour 1988 de l'enseignement technique.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est instauré.

M. Paul Séramy s'est étonné que le rapport pour avis de **M. Marcel Vidal**, qu'il jugeait très sérieux et très objectif, conclut à un avis défavorable à l'adoption du budget. Il a souligné l'importance de l'apprentissage pour tous les jeunes qui sans cette possibilité quitteraient l'enseignement sans qualification. Il a enfin jugé insuffisante l'augmentation de 8 millions de francs des dotations en heures supplémentaires des formations

complémentaires d'initiative locale : ces formations, dont l'organisation associe établissements d'enseignement et entreprises, permettent en effet à 80% environ des jeunes qui les suivent de trouver un emploi. Il a donc estimé souhaitable que ces crédits soient relevés d'au moins 5 millions de francs afin de répondre à la demande très forte de création de formations complémentaires d'initiative locale.

Le président Maurice Schumann s'est également montré surpris de la sévérité des conclusions du rapporteur pour avis, excessive au regard des critiques formulées. Il a par ailleurs contesté l'appréciation faite par le rapporteur pour avis de l'adéquation des dotations aux objectifs définis par la loi de programme du 23 décembre 1985 sur l'enseignement technologique et professionnel. Cette dernière prévoit certes une progression moyenne annuelle des crédits de l'enseignement technologique de 2,8% en volume : mais les crédits de l'enseignement supérieur et de l'enseignement scolaire peuvent évoluer différemment, et le taux souhaitable de progression des dépenses scolaires a été fixé à 2,15%, taux que dépasse largement celui résultant du projet de budget. Les créations de postes prévues sont elles aussi supérieures de 20% à l'objectif fixé par la loi de 1985.

Mme Hélène Luc a considéré que le projet de budget ne permettrait pas d'accomplir l'effort important qu'il faudrait consentir en faveur de l'enseignement technique, dont le contenu reste largement inadapté à l'évolution de la technologie et des débouchés, et qui ne fait pas une place suffisante à l'enseignement technologique long ; elle a en conséquence déclaré qu'elle voterait contre son adoption.

M. Philippe de Bourgoing a, quant à lui, approuvé le projet de budget.

Tirant les conclusions du débat, **le président Maurice Schumann** a proposé à la commission de donner

un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement technique à condition que les crédits destinés aux formations complémentaires d'initiative locale soient relevés conformément à la suggestion de **M. Paul Séramy**.

La commission en a ainsi décidé et a donné **sous cette réserve un avis favorable à l'adoption des crédits pour 1988 de l'enseignement technique**.

La commission a ensuite examiné sur le **rapport de M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis, les crédits pour 1988 de la culture**.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord souligné que l'évolution du budget de la culture pour 1988 était susceptible de différentes appréciations selon le choix des agrégats retenus pour sa présentation. Si l'on excepte les crédits affectés aux grands travaux, le budget de la culture est en augmentation de 7,8 % en termes d'engagement ; dès lors que l'on intègre ces crédits, le budget de la culture s'établit à 8.593 millions de francs pour 1988, soit une diminution de 2,5 % en francs courants par rapport à l'exercice 1987.

M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis, a relevé une nette amélioration de l'effort culturel de l'Etat en faveur de la province : celle-ci bénéficiera en 1988 de 49 % de l'effort total du ministère de la culture et de 56 % de celui-ci si l'on exclut la part des crédits affectés aux grands travaux. Il a souligné que cette tendance positive résultait essentiellement de la décroissance sensible des crédits affectés aux grands chantiers parisiens et qu'elle risquait d'être à l'avenir remise en cause par la montée en charge des frais de fonctionnement liés à l'ouverture de ces derniers. Il a souhaité en conséquence que ces frais soient couverts par des mesures nouvelles.

Il a ensuite exposé les principales priorités affichées par le ministre de la culture : patrimoine monumental ; enseignements artistiques ; association des partenaires privés à l'action culturelle.

Il s'est enfin inquiété des difficultés que rencontraient dans leur fonctionnement, de nombreuses grandes institutions culturelles : Bibliothèque nationale, Opéra de Paris, musée du Louvre et centre Georges Pompidou.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est ouvert, auquel ont participé :

M. Roger Quilliot, qui a rejoint les conclusions du rapporteur pour avis sur le préjudice qui résulte, pour la conduite des actions culturelles en province, de l'irrégularité des crédits affectés à ce titre par le ministère de la culture. Il a par ailleurs souligné l'insuffisante prise en considération de la province dans la politique de diffusion culturelle menée par les grandes institutions parisiennes, en particulier pour les dépôts d'oeuvres d'art dans les musées de province ou pour les représentations de l'Opéra de Paris. Enfin, il a suggéré que soient opérées certaines restructurations des grands services publics culturels ;

M. Paul Séramy, qui a souligné que les dysfonctionnements décrits par le rapporteur pour avis à propos du Louvre pouvaient être également constatés dans beaucoup d'autres musées. Il a indiqué que les problèmes de l'Opéra de Paris traduisaient l'absence de politique globale de l'art lyrique, et s'est enfin inquiété de la menace de fermeture de la salle Favart ;

Mme Hélène Luc, qui a insisté sur la diminution de l'effort budgétaire en faveur de la culture depuis 1986 et a indiqué que le budget pour 1988 avait été mal accueilli par les professionnels intéressés ;

- **M. Marc Lauriol**, qui a mis en exergue le caractère paradoxal, dans un contexte de chômage important, des suppressions de postes qui affectent notamment le centre Pompidou et qui aggravent les problèmes de sécurité.

Puis, la commission a décidé de donner un avis favorable aux crédits relatifs à la culture inscrits dans le projet de loi de finances pour 1988.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Jacques Carat, rapporteur pour avis, les crédits pour 1988 du cinéma et du théâtre dramatique.**

Le rapporteur pour avis a tout d'abord procédé à l'analyse des crédits relatifs au théâtre dramatique. Il a souligné l'insuffisante progression des crédits affectés aux théâtres nationaux (+ 3,5 % en francs courants) concentrée essentiellement sur le nouveau théâtre national de la colline et sur le théâtre de l'Europe. Il a indiqué que la stagnation relative des crédits alloués à la décentralisation dramatique plaçait certains centres dramatiques nationaux dans une situation financière difficile. Enfin, en ce qui concerne les théâtres privés, **M. Jacques Carat, rapporteur pour avis,** a suggéré que l'on attache plus d'importance aux tournées théâtrales.

Il a ensuite attiré l'attention sur la crise que traverse actuellement le cinéma français. Il a rappelé qu'elle constitue essentiellement une crise de la fréquentation des salles, qui affecte en premier lieu les exploitants de ces salles. Il a ensuite analysé les causes et a notamment insisté sur les rapports complexes qui lient le cinéma et la télévision et sur les effets pervers qui résultent de l'évolution des modalités de financement et d'amortissement de la production. Il a déploré en conclusion la suppression de la subvention budgétaire au compte de soutien des industries cinématographiques et de la production audiovisuelle et a proposé à la commission d'adopter trois amendements pour tenter de remédier à la crise du cinéma.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est instauré, auquel ont participé :

- **M. Jean Delaneau,** qui a attiré l'attention sur la nécessité, qui s'impose parfois, de s'engager dans la diversification des spectacles offerts par les exploitants dans leurs salles de cinéma, et a remarqué la réticence que cette évolution rencontrait dans la profession. Il a

dénoncé, par ailleurs, l'absence de soutien des petites salles indépendantes menacées de fermeture par les grands circuits d'exploitation.

Il a enfin plaidé en faveur de l'harmonisation européenne des taux de T.V.A. qui pèsent sur le secteur de la vidéo ;

- **Mme Hélène Luc**, qui a déploré la suppression de la subvention budgétaire au compte de soutien des industries cinématographiques, et s'est émue de la régression en volume des crédits accordés aux théâtres ;

- **M. Maurice Schumann, président**, qui a demandé des précisions sur la situation du cirque en France.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a alors adopté :

- un amendement tendant simultanément :

. à réduire de 25 % le taux de T.S.A. perçu sur les recettes des exploitants ;

. à abaisser de 33 % à 18,6 % le taux de T.V.A. qui s'applique au secteur de la vidéo ;

. à assujettir les recettes de ce même secteur à une taxe spéciale additionnelle de 7 % ;

. à créer une taxe spécifique de 40 % sur la vidéo pornographique ou d'incitation à la violence.

- un amendement ouvrant aux collectivités locales la faculté d'exonérer de taxe professionnelle les exploitants de salles cinématographiques.

- un amendement tendant à réduire de manière conjoncturelle le taux de T.V.A. qui s'applique aux recettes d'exploitation.

Elle a enfin décidé, sur proposition de son rapporteur pour avis :

- de donner un avis favorable, sous réserve de l'adoption de ces amendements, aux crédits relatifs

au cinéma inscrits dans le projet de loi de finances pour 1988 ;

- de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les crédits relatifs au théâtre dramatique inscrits dans ce même projet de loi de finances.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Paul Séramy, rapporteur pour avis, le projet de budget pour 1988 de l'éducation nationale (section enseignement scolaire).

En introduction à son propos, le rapporteur pour avis a souligné l'originalité de la politique gouvernementale de l'éducation qui cherche, sans se payer de grands mots, à remédier concrètement aux problèmes auxquels est confrontée l'éducation nationale et il s'est félicité de la mise en chantier d'une programmation pluriannuelle des moyens qui devront lui être consacrés. Le budget pour 1988 de l'éducation nationale - 175 milliards de francs, soit 7,5 milliards d'augmentation - traduit aussi, par sa progression de 4,6 % très supérieure à celle de l'ensemble du budget de l'Etat, la priorité reconnue à la politique de formation. On observe toutefois que les dotations transférées aux collectivités territoriales pour l'investissement scolaire sont loin de couvrir les charges assumées par les régions et les départements.

Exposant les orientations de la politique gouvernementale, axée sur la rénovation et la qualité du système éducatif, et qui traduit la volonté de progresser en direction d'un traitement plus équitable de l'enseignement privé, le rapporteur pour avis a insisté sur l'effort consenti en matière de création de postes et sur les mesures prises pour faciliter le recrutement des enseignants. Jugeant très positives la création des maîtres directeurs et la réforme annoncée du statut des chefs d'établissements du second degré, il a souligné la nécessité de revaloriser la situation des enseignants du second degré. La politique de qualité de l'enseignement sera l'an prochain poursuivie et complétée par la mise en

oeuvre du plan d'action pour la réussite scolaire, qui concernera dans un premier temps les élèves du cours moyen. **M. Paul Séramy, rapporteur pour avis**, a en revanche regretté l'insuffisance des moyens nouveaux - 8 millions de francs - prévus pour les formations complémentaires d'initiative locale, qui améliorent grandement les perspectives de débouchés à l'issue de la scolarité. Le rapporteur pour avis a approuvé la modernisation et la déconcentration de l'administration de l'éducation nationale. Il a enfin souligné qu'en dépit des mesures positives prises pour accélérer la mise à niveau du forfait d'externat, l'enseignement privé restait pénalisé par les retards accumulés en matière d'aide au fonctionnement et de création de postes ; il serait par ailleurs souhaitable que la réforme des maîtres directeurs puisse être étendue aux écoles privées.

En conclusion de son exposé, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption du projet de budget pour 1988 de l'éducation nationale.

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

- **Mme Hélène Luc**, qui a jugé optimiste l'analyse du rapporteur pour avis et a évoqué la surcharge des effectifs dans les classes du second cycle, l'absence de création de postes dans l'enseignement préscolaire et du premier degré. Soulignant également la baisse des crédits prévus pour les bourses et les secours d'études, la suppression de 800 postes de personnels non enseignants et l'insuffisance des crédits transférés aux départements au titre de la D.D.E.C., elle a indiqué que les commissaires communistes voteraient contre le projet de budget.

- **M. Philippe de Bourgoing**, qui a interrogé le rapporteur pour avis sur les contrats d'enseignants ouverts pour l'enseignement privé.

- **M. Paul Loridant**, qui s'est inquiété de la crise du recrutement des enseignants, en particulier pour les

mathématiques, discipline dans laquelle la recherche française occupe pourtant une place prépondérante, et a estimé urgente une revalorisation de la situation des enseignants. Il a par ailleurs relevé l'importance des charges d'investissements non compensées, et la complexité administrative du calcul et du recouvrement de la participation des communes au fonctionnement des collèges, avant de se prononcer contre l'adoption du projet de budget.

M. le président Maurice Schumann a mis en évidence l'importance de l'endettement auquel devaient recourir les régions pour faire face aux investissements scolaires, et a souhaité que le montant de la D.R.E.S. soit relevé. Soulignant l'intérêt des formations complémentaires d'initiative locale, il a estimé nécessaire, en accord avec le rapporteur pour avis, qu'un complément de 5 millions de francs puisse être apporté aux mesures nouvelles inscrites au projet de loi de finances.

Répondant aux intervenants, **M. Paul Séramy, rapporteur pour avis**, devait en outre préciser que les problèmes de surcharge des classes des lycées n'existaient que dans certaines régions, et que l'effort consenti par les villes pour l'entretien des collèges avait été très inégal, ce qui contribuait dans certains cas à aggraver les charges incombant désormais aux départements. Il a également souligné que les départements n'étaient pas tenus de solliciter une participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits pour 1988 de l'enseignement scolaire.**

La commission a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Albert Vecten, rapporteur pour avis, les crédits de l'enseignement agricole inscrits au projet de loi de finances pour 1988.**

Le rapporteur pour avis a souligné l'effort particulier consenti, au sein du projet de budget de l'agriculture, en faveur de l'enseignement : les crédits (hors apprentissage et formation continue) passent de 2.795 à 3.085 millions de francs, soit une progression de 10,37 %. Pour l'enseignement public, les crédits augmentent de 7,4 % pour atteindre 1.905 millions, ce qui permettra notamment la création de 80 postes d'enseignants en vue de l'ouverture de nouvelles filières et la transformation de 89 emplois afin de favoriser la promotion interne des enseignants. Pour l'enseignement privé, les subventions de fonctionnement augmentent de 11,4 % : cette augmentation, certes non négligeable, reste cependant assez éloignée du montant qui serait nécessaire pour appliquer la loi du 31 décembre 1984 ; il manquera vraisemblablement 60 millions de francs pour, d'une part, porter à 4.000 francs par an la subvention par élève accordée aux établissements relevant de l'article 4 et, d'autre part, garantir un financement stable aux établissements relevant de l'article 5 lors de l'entrée dans la phase définitive d'application de la loi. Par ailleurs, les mesures relatives aux subventions d'investissement pour l'enseignement privé sont préoccupantes : aucune autorisation de programme n'est demandée, et les établissements privés restent à l'écart du "plan informatique". En revanche, les crédits consacrés à l'aide aux familles augmentent de manière satisfaisante : la progression de 5 % qui est prévue permettra de conserver l'alignement sur l'éducation nationale réalisé l'année dernière.

Cet exposé a donné lieu à un large débat auquel ont participé MM. **Philippe de Bourgoing**, **Michel Miroudot**, **Albert Vecten**, rapporteur pour avis et le **président Maurice Schumann**. A l'issue de ce débat, la commission a décidé de donner un **avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement agricole**, tout en demandant au rapporteur pour avis de faire observer qu'il serait souhaitable, d'une part, de rétablir

les subventions d'investissement aux établissements privés et de les associer au plan informatique, d'autre part d'augmenter les subventions de fonctionnement à ces mêmes établissements dans la perspective d'une application plus effective, dès le 1er janvier 1988, des articles 4 et 5 de la loi du 31 décembre 1984.

Enfin, la commission a désigné **M. Paul Séramy** en qualité de **rapporteur** sur la **proposition de loi n° 384 (1986-1987)** modifiant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, modifiée et complétée par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985, tendant à **confier aux départements la charge des lycées.**

Jeudi 19 novembre 1987.- Présidence de M. Maurice Schumann, président. La commission a entendu **M. François Léotard, ministre de la culture et de la communication, et M. André Santini, secrétaire d'Etat chargé de la communication, sur les crédits de la communication pour 1988.**

M. André Santini a tout d'abord déclaré que la capacité créatrice du secteur public s'étant affaiblie entre 1981 et 1986, en dépit d'un accroissement considérable de ses moyens humains et financiers, quatre objectifs ont été assignés à la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication :

- désengager l'Etat,
- trouver un équilibre entre le secteur public et le secteur privé,
- relancer la création audiovisuelle,
- favoriser l'insertion du secteur audiovisuel français dans le paysage audiovisuel international.

Il revient au budget du secteur public audiovisuel, a-t-il ensuite indiqué, de traduire en termes financiers les

orientations ainsi tracées. Le budget pour 1988 est marqué par une triple préoccupation :

1) accroître la productivité des organismes par le rééquilibrage des ressources du secteur public et la maîtrise de l'évolution de ses effectifs et de ses charges de structure :

Maintenue à son taux actuel, la redevance devait initialement rapporter, en 1988, 6,2 milliards de francs, mais l'amélioration de sa perception a permis de constater un excédent de 250 millions de francs qu'il sera proposé d'affecter lors du collectif de fin d'année, à Antenne 2, FR3 et T.D.F. ; en outre, 100 millions de francs supplémentaires sont d'ores et déjà prévus pour 1988. En bénéficieront Radio France, Radio France internationale, Radio France outre-mer, l'Institut national de l'audiovisuel et Antenne 2.

Plafonnée en francs constants, conformément à la volonté du législateur, la publicité de marque rapportera au secteur public, en 1988, 2 milliards de francs.

Les concours de l'Etat représenteront 34,9 millions de francs et seront destinés à R.F.O. et R.F.I.

Les recettes commerciales des organismes passeront de 1,22 à 1,45 milliard de francs (+ 19 %).

Les effectifs du secteur public (hors S.E.P.T.) diminueront de 1,5 % : 212 emplois sont supprimés mais l'application de la mesure est facilitée par le succès du dispositif de départ en pré-retraite institué conformément à l'article 69 de la loi du 30 septembre 1986.

Cette diminution des effectifs et un ajustement des dépenses de fonctionnement permettront de dégager une économie de 83,6 millions de francs, et les efforts de productivité demandés à FR3 et T.D.F., une économie de 66 millions de francs.

2) développer la création et les programmes :

Sur un total de mesures nouvelles de 409,2 millions de francs, hors dotations pour la S.E.P.T., 184,4 millions de francs seront consacrés à cet objectif prioritaire.

Au titre de la création, Antenne 2 recevra 31 millions de francs et FR3, 34,4 millions de francs, montants auxquels viendront s'ajouter des dotations en capital provenant du produit de la privatisation de T.F.1 (200 millions de francs pour Antenne 2 et 100 millions de francs pour FR3, alloués sur les exercices 1988 et 1989). Les deux chaînes bénéficieront également de crédits supplémentaires pour reconstituer leurs stocks de films, pour leurs programmes sportifs et pour leur programmation de fin d'après-midi et de début de soirée.

Radio-France se verra accorder 12 millions de francs pour l'extension de "France Info" (et T.D.F., 5,7 millions de francs pour les investissements de diffusion correspondants).

En incluant les dotations de la S.E.P.T., ce sont au total 600 millions de francs supplémentaires qui iront en 1988 à la création et aux programmes, dont 500 millions de francs environ pour la création audiovisuelle, soit une augmentation de 50 % par rapport à 1987.

3) poursuivre les actions prioritaires engagées en 1987, à savoir :

- l'action internationale de la S.E.P.T. et de R.F.I. : la S.E.P.T. recevra 326 millions de francs, dont 248 pour la constitution d'un stock de programmes ; R.F.I. bénéficiera de 48,8 millions de francs de mesures nouvelles dont 25 millions de francs de dotation en capital hors budget ;

- l'amélioration de la desserte de R.F.O. (19,4 millions de francs de mesures nouvelles) ;

- la modernisation des archives et de leur exploitation pour laquelle l'I.N.A. recevra 38,2 millions de francs de crédits supplémentaires ;

- la diversification des activités de T.D.F. (101 millions de francs lui seront attribués au titre de l'exploitation).

M. André Santini a ensuite présenté les crédits de la presse écrite pour 1987.

Il a tout d'abord estimé que 1987 avait été une bonne année pour la presse : sa diffusion s'est maintenue et ses recettes publicitaires ont augmenté de 12 %.

En 1988, a-t-il ensuite indiqué, les aides directes à la presse progresseront de 16 % en passant de 173,7 à 201,2 millions de francs. Cette augmentation correspond à un souci de meilleure vérité budgétaire et de meilleure vérité économique.

Les aides indirectes représenteront un peu plus de 5 milliards de francs comme en 1987.

Un débat a suivi l'exposé de M. André Santini.

M. Hubert Martin a posé des questions sur l'évolution du compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels et sur le problème du respect par les chaînes privées de leurs cahiers des charges.

Ses interrogations ont été reprises par **M. Ivan Renar** qui s'est en outre intéressé à l'apport de la télévision aux enseignements artistiques avant de dénoncer, d'une part, les effets de la concurrence sur les cachets versés par les chaînes et, d'autre part, le recul du pluralisme dans l'audiovisuel.

M. Adrien Gouteyron a interrogé le ministre et le secrétaire d'Etat sur l'observatoire de la publicité, le satellite de diffusion directe, les pouvoirs de sanctions de la C.N.C.L. et l'annulation de 3,3 millions de francs de crédits sur l'exercice 1987 au titre du fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger et de l'aide aux quotidiens à faible capacité publicitaire.

Le président Maurice Schumann a demandé quelles étaient les intentions du Gouvernement sur le problème du télé-achat, avant de réclamer des précisions sur l'évolution du compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels et de déplorer que le refus des auteurs et réalisateurs de voir leurs oeuvres coupées par

des messages publicitaires puisse entraîner la déprogrammation de ces dernières.

A l'occasion des réponses qu'ils ont apportées, **MM. François Léotard et André Santini** ont apporté les précisions suivantes :

- de 1980 à 1986, la création audiovisuelle a baissé de 20 %, et, de 1980 à 1984, le nombre de jours d'emplois des artistes dramatiques a décréu de 22,2 % ; le montant des cachets perçus par ces derniers n'a augmenté que de 1 % entre 1984 et 1986 ;

- le ministère de la culture et de la communication demandera aux présidents des chaînes publiques de rendre des comptes sur l'utilisation des crédits qui leur sont consentis au titre de la création ;

- les délais qui sont ceux de la création (18 à 24 mois entre la lecture du scénario et la diffusion de l'oeuvre à l'écran) expliquent que la politique de relance ne puisse pas avoir de résultats immédiats ;

- la clé de répartition adoptée pour le compte de soutien à l'industrie des programmes évolue au détriment de la télévision, mais les crédits globaux disponibles pour cette dernière augmenteront en 1988 par rapport à 1987 ;

- comme l'a souligné M. Adrien Gouteyron dans le rapport de la commission spéciale du Sénat sur le projet de loi devenu loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, la C.N.C.L. dispose de "toute une panoplie de sanctions" qu'elle peut adapter aux manquements des chaînes privées à leurs obligations. Il n'y a pas lieu de modifier les dispositions en vigueur afin de donner à la commission des pouvoirs de sanctions financières directs ;

- les cachets distribués par les chaînes relèvent de contrats de droit privé. Même s'ils atteignent parfois des montants choquants, le ministre de la culture et de la communication n'a pas à les juger ;

- Antenne 2 et FR3, de par leurs cahiers des charges, et la S.E.P.T., de par sa vocation, ont des missions en matière d'enseignement artistique ;

- la privatisation a apporté davantage de liberté aux journalistes et 82 % des Français jugent favorablement les journaux d'information ;

- l'observatoire de la publicité, qui réunit des représentants de l'ensemble des professions intéressées (annonceurs, agences, medias) permettra d'améliorer la collecte des informations sur l'évolution du marché publicitaire. L'association qui lui sert de support est en voie de constitution. Ses travaux pourront être régulièrement communiqués au Parlement ;

- le programme de satellite de diffusion directe ne souffre d'aucun retard. T.D.F.1 sera lancé au printemps 1988 ; T.D.F.2 le sera deux ans plus tard, même si aujourd'hui le problème de son financement sur fonds privés n'est pas réglé. Reste la commercialisation du satellite : le prix de location d'un canal devrait être fixé à 120 millions de francs par an, alors qu'il est de 70 millions de francs sur le satellite allemand jumeau TV SAT, et de 30 millions de francs sur Astra ;

- l'annulation de 3,3 millions de francs de crédits au titre des aides directes à la presse pour 1987 est uniquement liée à la nouvelle inéligibilité de "Libération" au mécanisme de soutien des quotidiens à faible capacité publicitaire ;

- il existe en matière de télé-achat un véritable vide juridique. La C.N.C.L. aurait pu le combler par sa jurisprudence ; elle a préféré faire appel au Gouvernement et au Parlement ; une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale qui vise à réserver le télé-achat aux chaînes cryptées et au câble ;

- hostiles au principe de la coupure publicitaire, les auteurs pourraient l'accepter selon certaines modalités

qu'il convient d'étudier ; les producteurs ont besoin des ressources qu'elle procure au cinéma et à la télévision.

Puis, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis des crédits de la communication**, a fait part de ses observations sur le **projet de budget de 1988**.

Pour ce qui concerne l'audiovisuel, il a indiqué qu'il avait trouvé, dans la lecture du projet de budget pour 1988, un motif de déception, un motif d'inquiétude et l'occasion de deux mises au point.

- la déception : la C.N.C.L. bénéficiera en 1988 d'un budget sensiblement analogue à celui de 1987 (environ 144 millions de francs), alors même qu'on lui avait promis des moyens financiers accrus d'une centaine de millions de francs pour rémunérer les services rendus par T.D.F. et la D.G.T. Le fonctionnement de la C.N.C.L. ne devrait pas en être obéré, T.D.F. notamment continuant à fournir ses prestations à titre gratuit, mais il aurait été préférable de maintenir les engagements initiaux afin d'asseoir l'autorité de l'institution.

- l'inquiétude : le satellite de diffusion directe T.D.F.1 doit être lancé en avril prochain, il ne sera opérationnel qu'à condition d'être relayé par T.D.F.2. L'ensemble du programme fait actuellement l'objet d'une polémique. Les arguments échangés entre les partisans et les adversaires du projet sont aussi péremptoirs que techniquement complexes. Les atermoiements portent préjudice à l'industrie électronique de l'audiovisuel grand public. Le rapporteur pour avis a néanmoins estimé que les déclarations qui venaient d'être faites par le ministre de la culture et de la communication devant la commission étaient rassurantes.

- les mises au point du rapporteur pour avis : elles ont eu trait au financement des chaînes publiques et à la création audiovisuelle :

1) Le financement des chaînes publiques : l'équilibre entre les secteurs public et privé de l'audiovisuel, a rappelé le rapporteur pour avis, constitue un des objectifs

principaux de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Or, pour voir les chaînes publiques jouer le rôle que l'on attend d'elles face à la concurrence du secteur privé, encore faut-il leur en donner les moyens financiers. En 1988, les excédents de redevance et l'affectation de 10% du produit de la privatisation de T.F.1 leur permettront de faire face, mais il semble nécessaire d'imaginer pour l'avenir des mécanismes qui garantissent de façon permanente la progression des moyens du secteur public. Le rapporteur pour avis a indiqué qu'il convenait :

- de prévoir une augmentation de la redevance. Celle-ci baisse pour la deuxième année consécutive : elle a diminué en 1987 de 6,5%, mais la loi du 30 septembre 1986 venait de privatiser une chaîne et les téléspectateurs n'auraient pas compris qu'on accompagnât cette mesure d'une augmentation de la redevance ; maintenue en francs courants, elle diminuera en 1988 du coût de l'inflation (2,5%) mais les excédents dégagés permettront de compenser les effets de la baisse.

Reste l'avenir. Les chaînes publiques doivent pouvoir affronter la concurrence et les hausses des coûts qu'elle entraîne. La redevance devra être régulièrement augmentée, a estimé le rapporteur pour avis, ne serait-ce que pour tenir compte de la hausse des prix.

- de réviser l'accès des chaînes publiques à la ressource publicitaire.

Il convient de concilier deux objectifs :

- sauvegarder l'accès du secteur public au marché publicitaire : le principe "à télévisions publiques recettes publiques, à télévisions privées recettes privées" n'est satisfaisant qu'en théorie. Et encore : à côté de leurs missions de service public, les chaînes publiques offrent des produits de divertissement semblables à ceux des chaînes privées et il n'y a aucune logique à voir ces derniers financés selon des modalités différentes.

Dans la pratique, le principe ne résiste pas aux besoins de financement du secteur public.

- ne pas entraver le développement des chaînes privées. C'est pourquoi, tout en retenant le principe de l'accès des chaînes publiques à la ressource publicitaire, il convient, a indiqué le rapporteur pour avis, d'en aménager les modalités et notamment de maintenir un plafonnement. Mais jusqu'à présent, le plafond est calculé en valeur absolue et ce mode de calcul apparaît par trop rigide. Ainsi, avec un peu plus de 1.588 millions de francs de recettes publicitaires en 1988, Antenne 2 n'accaparera que 20% du marché publicitaire télévisuel alors qu'avec 1.565 millions de francs en 1987, elle en prélève 26%, part qui n'a pas contrarié l'essor des chaînes privées.

Le plafonnement en valeur absolue est pénalisateur pour les chaînes publiques et il devrait être remplacé à l'avenir par un plafonnement en parts de marché qui assurerait à ces dernières une progression de ressources publicitaires parallèle à l'augmentation du marché télévisuel, tout en préservant le développement des chaînes privées.

2) La création audiovisuelle : elle est en crise depuis des années et, en la matière, a déclaré le rapporteur pour avis, les errements du passé ne s'effacent pas en quelques mois : en effet, entre le moment où la production d'une série commence et sa diffusion à l'écran, il s'écoule le plus souvent deux ans.

La réforme de 1986, a-t-il ensuite estimé, a eu le mérite de tenter d'enrayer cette crise en s'attaquant à ses racines. Elle a été relayée par d'importants efforts budgétaires. Antenne 2 et FR 3 bénéficieront en 1988 respectivement de 31 millions de francs et de 34,4 millions de francs de mesures nouvelles pour la création proprement dite et surtout un effet particulier de relance est attendu de l'affectation à cette dernière sur les deux exercices 1988 et 1989 de 10% du produit de la privatisation de T.F.1 (soit 450 millions de francs). Par

ailleurs, la politique de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels se poursuit tout aussi bien au travers du mécanisme d'incitation fiscale dont bénéficient les S.O.F.I.C.A. que du compte de soutien à l'industrie des programmes. Enfin, à l'initiative de la France, un mécanisme d'aide à la production tant audiovisuelle que cinématographique est en passe de voir le jour au niveau européen.

Le rapporteur pour avis a cependant indiqué qu'un certain nombre de problèmes demeurent :

- le plus important est sans doute celui du respect par les chaînes privées de leurs cahiers des charges. Jusqu'à présent, la C.N.C.L. a procédé à l'encontre des chaînes qui n'étaient pas en règle, par voie d'auditions et de recommandations. Ces dernières ont eu un certain nombre d'effets, elles se conçoivent dans une période de transition, mais elles risquent à l'avenir de n'être pas suffisantes. La loi du 30 septembre 1986 a donné un pouvoir de sanction à la C.N.C.L. Est-il suffisant ? Nul ne le sait. La C.N.C.L. ne l'a pas encore utilisé à l'égard des chaînes. Une modification de la loi ne se justifierait que dans la négative, a estimé le rapporteur pour avis.

- les rapports entre la télévision et le cinéma : en même temps qu'elle sert le cinéma, la limitation du nombre de films diffusés à la télévision pourrait inciter les chaînes à programmer et donc à produire ou coproduire davantage de séries audiovisuelles qui peuvent tout aussi bien fidéliser l'audience. **M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis**, a jugé que l'attitude récente de FR3 qui a accepté de limiter sa programmation de films à deux par semaine était à cet égard encourageante.

- les coupures publicitaires : le refus d'un réalisateur de voir son oeuvre coupée peut entraîner la déprogrammation. Cette pratique pourrait éloigner les réalisateurs du petit écran. Le rapporteur pour avis a indiqué que des conversations plus que de véritables négociations étaient en cours entre la S.A.C.D. et T.F.1

pour interdire la coupure des premières diffusions d'oeuvres audiovisuelles d'expression française, et a souhaité qu'elles aboutissent.

- un problème de définition, celui du contenu de la création : le vocabulaire n'est pas encore totalement fixé. Un effort de clarification devrait être fait et le rapporteur s'est félicité que le groupe de travail sur les programmes de la C.N.C.L. y travaille.

Puis le rapporteur pour avis a déclaré que dans les orientations retenues pour la presse, il avait trouvé un motif de relative satisfaction et un motif de déception.

- la satisfaction relative : le Gouvernement a annoncé que la presse périodique spécialisée bénéficierait à partir du 1er janvier 1989 du taux de T.V.A. de 2,1 % réservé jusqu'à présent aux quotidiens et publications assimilées. Le rapporteur pour avis a rappelé que pour que la satisfaction soit entière, un amendement avait été adopté par le Sénat, sur proposition de ses commissions des finances et des affaires culturelles, qui avance le bénéfice de ces dispositions au 15 décembre 1988.

- la déception : la stagnation en francs courants de la dotation du fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger, alors même que l'an dernier, sur la proposition de la commission, ses crédits avaient été abondés de 2 millions de francs.

Ces observations faites, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de donner un **avis favorable aux crédits de la communication pour 1988. La commission l'a suivi**, les commissaires socialistes s'abstenant et les commissaires communistes votant contre.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Jeudi 19 novembre 1987 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, M. Paul d'Ornano a présenté son rapport pour avis sur le projet de budget pour 1988 du ministère de la coopération.

Le rapporteur pour avis s'est tout d'abord félicité de ce que, après plusieurs années où le ministère de la coopération avait subi plus qu'aucun autre l'effet de l'austérité, son projet de budget pour 1988 enregistrait la plus forte des progressions de l'ensemble des administrations publiques. Celle-ci, a-t-il estimé, témoigne sans ambiguïté de la volonté du Gouvernement de répondre à l'attente de nos partenaires africains, et de donner une traduction financière à nos engagements internationaux.

M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, a estimé que les pays africains traversent une crise que notre coopération doit aider à surmonter. Après avoir rappelé le poids de l'endettement, très supérieur aux capacités de remboursement de ces pays, et qui se traduit par une inversion dans la direction des flux financiers, il a décrit les adaptations qu'ont apportées les pays donateurs à leurs interventions : accroissement des capacités de prêts des organismes multilatéraux, rééchelonnement des dettes. La France elle-même, dans cette conjoncture, s'est efforcée de promouvoir l'aide au développement africain dans les enceintes internationales, elle apporte son soutien technique à ces pays lors des négociations financières, et a fortement accru les concours qu'elle apporte aux politiques d'ajustement des pays du champ.

Le rapporteur pour avis a ensuite souligné le rôle joué par la chute des cours des produits de base dans cette crise financière. Il en a cerné l'ampleur, les tendances, indiquant qu'en dépit de leur utilité et souvent de leur efficacité réelle, les accords de produits et les mécanismes compensatoires ne pouvaient enrayer véritablement les pertes de recettes des pays africains.

M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis, a ensuite décrit les grandes orientations de la politique française de coopération.

Il a d'abord évalué l'effort global en faveur de la coopération que mesure l'aide publique au développement, indiquant à ce propos que l'objectif d'une aide égale à 0,7% du P.I.B. avait été réaffirmé par le Gouvernement lors du sommet des pays industrialisés de Venise. En outre a-t-il précisé, la part des dons progressera par rapport à celle des prêts, et les pays les moins avancés continueront de faire l'objet d'une priorité.

Abordant le bilan de l'action du ministère en 1987, le rapporteur pour avis a décrit la réorganisation des services, l'affinement des procédures de contrôle destinées à garantir la bonne utilisation des crédits publics, enfin le redéploiement de notre assistance technique, dont la déflation sera cette année arrêtée. Il a ensuite précisé le contenu des actions menées en matière d'action éducative et culturelle, d'aide au développement économique et d'aide médico-sociale.

Le rapporteur pour avis a décrit pour finir les grandes lignes du projet de budget pour 1988 du ministère de la coopération. Après en avoir indiqué le montant global, la progression par rapport à 1987, il en a indiqué les priorités : fonds d'aide et de coopération, concours financiers, assistance technique, bourses, établissements français à l'étranger, et associations de volontaires. L'effort consenti en faveur de ces priorités impose en revanche aux autres domaines, et en particulier au fonctionnement de l'administration des services un train

de vie sans laxisme, favorisé par des formes de gestion plus efficaces et rigoureuses. Mais seule la gestion des crédits de coopération militaire pourrait, de l'avis de **M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis**, inspirer une certaine inquiétude dans un budget par ailleurs en tous points exceptionnel.

Le rapporteur pour avis a donc invité la commission à émettre un avis favorable au vote du projet de budget pour 1988 du ministère de la coopération.

Le rapporteur pour avis a répondu ensuite aux questions des commissaires.

M. Gérard Gaud a indiqué sa préoccupation face à la détérioration de la situation africaine qui appelle à son avis une concentration de nos efforts sur l'agriculture, une amélioration de la concertation avec les autres bailleurs de fonds, et l'extension de notre soutien à l'ensemble de la chaîne agro-alimentaire, depuis la production jusqu'à la commercialisation.

Il a interrogé le rapporteur pour avis sur le bilan de nos efforts en matière de francophonie et de résorption de l'endettement africain.

Après avoir convenu avec **M. Gérard Gaud** des problèmes de maintenance que pose à notre coopération l'utilisation par nos partenaires africains de matériels étrangers, il lui a précisé les efforts que nous effectuons en faveur de la langue française, qui bénéficie en Afrique d'une position privilégiée. Il a décrit la position de la France à l'égard de l'endettement des pays africains, en s'appuyant notamment sur les propos tenus par le ministre devant la commission.

A **M. Xavier de Villepin**, il a précisé l'état de la négociation des accords relatifs à l'indemnisation des entrepreneurs français dont les entreprises au Zaïre ont été nationalisées.

La majorité de la commission a ensuite émis un **vote favorable au projet de budget pour 1988 du ministère**

de la coopération, le groupe socialiste ayant déclaré ne pas prendre part au vote, et le groupe communiste ayant voté contre.

M Jacques Chaumont a ensuite présenté son **rapport pour avis sur le projet de budget de la défense pour 1988**.

Le rapporteur pour avis a indiqué que le projet de budget du ministère de la défense pour 1988 s'élève en crédits de paiements à 176,7 milliards de francs, en progression de 4,43% par rapport à 1987, et à 108,3 milliards de francs en autorisations de programme, en progression de 3,7%. Cette progression, supérieure à l'inflation et à la croissance du budget de l'Etat traduit, a-t-il estimé, la volonté du Gouvernement de poursuivre et d'amplifier notre effort de défense.

Il a précisé que la part de la section forces terrestres représente environ le quart de cet ensemble. Ses crédits de paiement d'un montant de 46.663 millions de francs reconduisent approximativement les dotations du budget de 1987. Les autorisations de programme en revanche, connaissent une forte progression, de plus de 10%, et s'élèvent à 25.791 millions de francs.

D'une façon générale, a estimé le rapporteur pour avis, le projet de budget qui favorise le titre V et les dépenses d'équipement serait en revanche serré dans l'exécution du titre III.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'avec une croissance de 1,23%, les crédits du titre III imposent une gestion serrée du fonctionnement du ministère. Les crédits consacrés à l'activité et à l'entraînement des forces, qui constituent une priorité, restent à un niveau satisfaisant et devraient permettre d'atteindre l'objectif des 50 jours de sortie par an avec matériels organiques. En revanche, les autres dépenses sont marquées par une certaine austérité : **M. Jacques Chaumont, rapporteur pour avis**, a cependant estimé que cette austérité resterait supportable à condition qu'un collectif

budgetaire vienne compenser en cours d'exercice les dépenses supplémentaires entraînées par l'accomplissement de missions de service public et par le surcoût des opérations extérieures au Tchad, au Liban et en Guyane.

Abordant le problème des réductions d'effectifs, le rapporteur pour avis a indiqué que les 1.200 emplois militaires qui sont l'objet d'une déflation en 1988 ne sont inscrits qu'à titre provisoire sur le budget de l'armée de terre, et feront l'objet, en cours d'année, d'une répartition entre la section commune et les trois armées. Toutefois, a-t-il rappelé, si cette mesure devait peser trop lourdement sur l'armée de terre, elle pourrait alors se traduire par des suppressions d'unités. Elle renforcerait en outre les effets négatifs que l'on a pu constater lors des précédentes réductions d'effectifs : un risque de dégradation des carrières, une baisse des taux d'encadrement, pourtant déjà très inférieurs à ceux des armées allemandes, britanniques et américaines. **M. Jacques Chaumont, rapporteur pour avis**, a estimé que l'aggravation de cette tendance viendrait en contradiction avec le renforcement du caractère technique de l'armée de terre. Il a ensuite insisté sur les difficultés que rencontrent les militaires du fait de leur mobilité, du salaire unique, de l'aggravation du célibat géographique et de l'alourdissement des charges de travail qui incitent les meilleurs éléments à ne pas renouveler leurs contrats et pourraient, si l'on n'y prenait garde, entraîner une dégradation de la qualité de nos cadres.

Abordant le problème du service national, il s'est félicité de la place que lui accorde la loi de programmation, et a insisté pour que celui-ci se déroule dans les meilleures conditions.

Passant à l'examen du titre V, consacré au financement des études et fabrications d'armement, aux munitions, à l'habillement, le rapporteur pour avis a estimé que les crédits s'élevaient à des montants

suffisants pour atteindre les objectifs fixés par la loi de programmation.

Les seules inquiétudes possibles ne peuvent provenir que de variations dans les hypothèses de hausse des prix, et des ressources que l'on peut attendre des fonds de concours. Ceux-ci, a rappelé le rapporteur pour avis, seront alimentés par le produit de cessions d'actifs immobiliers appartenant à l'armée de terre. Le rapporteur pour avis s'est en effet demandé si ces opérations pourraient être menées avec suffisamment de rapidité pour contribuer dès 1988 au financement des programmes. En outre, tout en estimant souhaitable que les armées fassent preuve de davantage de dynamisme et de souplesse dans la gestion de leur patrimoine immobilier, il a insisté pour que, conformément aux engagements pris par le ministre devant la commission, la mise en vente du quartier Duplex ne se traduise pas par une diminution du nombre des logements qui doivent être affectés aux militaires.

Après avoir donné à la commission quelques précisions sur le nombre des déserteurs et des insoumis, ainsi que sur l'évolution du prêt du soldat, **M. Jacques Chaumont, rapporteur pour avis**, a brièvement rappelé l'évolution du contexte de notre défense en 1987.

Celui-ci, a-t-il indiqué, est dominé par les négociations américano-soviétiques sur les forces nucléaires intermédiaires et par la relance de la coopération européenne en matière de défense.

Celle-ci s'est traduite par un rapprochement avec le Royaume-Uni en matière d'armement, une coopération avec l'Italie en matière de défense aérienne, avec l'Espagne en matière de blindés, enfin, avec ces deux pays pour le satellite Helios. Avec la R.F.A., qui est notre principal partenaire en ce domaine, la coopération militaire a pris un nouveau départ avec la décision de réaliser l'hélicoptère franco-allemand H.A.P-H.A.C., le projet de constitution d'une brigade mixte, et les

manoeuvres "Moineau hardi". Il en a évoqué le succès sans cacher ni les conditions favorables dont elles ont bénéficié, ni les faiblesses qu'elles ont révélées en particulier en matière d'inter-opérabilité des matériels français et allemands. Il en a conclu que si la force d'action rapide ne pouvait plus, pour des raisons politiques, être supprimée, il convenait cependant d'en améliorer le fonctionnement et les conditions d'emploi.

Il s'est ensuite interrogé sur le concept d'emploi et l'avenir de nos forces nucléaires pré-stratégiques, ou tactiques, au lendemain des déclarations du Président de la République.

Enfin, après avoir conclu que les crédits de l'armée de terre pour 1988 seraient tendus et difficiles en fonctionnement, mais parfaitement satisfaisants en équipement, le rapporteur pour avis a invité la commission à émettre un vote favorable sur le projet de budget du ministère de la défense.

Le rapporteur pour avis a répondu ensuite aux questions des commissaires.

A **M. Michel d'Aillières**, le rapporteur pour avis a précisé les conditions dans lesquelles devaient s'effectuer les cessions d'actifs immobiliers.

Comme l'**amiral De Gaulle** redoutait que ces ventes ne se fissent au détriment des armées, il a rappelé que par dérogation aux usages, le produit de ces opérations alimenterait directement des fonds de concours destinés au financement d'une partie des programmes prévus par la loi de programmation.

Le **président Jean Lecanuet** a précisé alors les différents régimes juridiques de domanialités dont disposent les armées.

M. Jacques Genton a tenu alors à rappeler, en qualité de rapporteur de la loi de programmation militaire, qu'une part significative du financement des

programmes prévus par cette loi dépendait du bon déroulement de ces ventes.

A **MM. Max Lejeune et Michel d'Aillières**, le rapporteur pour avis a précisé les effectifs des déserteurs, et les sanctions qui leur sont appliquées.

Il a ensuite convenu avec **M. Albert Voilquin** de l'utilité des manoeuvres, et de leur effet positif sur le renforcement de l'esprit de défense chez les populations civiles.

M. Edouard Le Jeune a souligné à son tour le rôle positif et très apprécié qu'ont joué les armées lors de la récente tempête qui a dévasté les départements de l'Ouest.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a émis le voeu que, comme le lui a affirmé le ministre de la défense lors de son audition par la commission, le nombre de logements qui seraient affectés aux militaires ne serait en aucun cas inférieur à celui que prévoyait le précédent projet de rénovation de l'ensemble Duplex.

La majorité de la commission a ensuite **adopté les conclusions du rapporteur pour avis**.

Au cours d'une deuxième séance, tenue dans l'après-midi, la commission a entendu **M. Xavier de Villepin** qui a présenté son **rapport pour avis sur la section commune du budget de la défense pour 1988**. Il a noté que les crédits d'équipement y sont conformes à la programmation. Il a rapidement analysé les principales dispositions concernant la D.G.A. (délégation générale pour l'armement) en indiquant les mesures prévues pour favoriser le départ en retraite à 55 ans des personnels ouvriers du G.I.A.T. (groupement industriel des armements terrestres).

En ce qui concerne les crédits du S.I.R.P.A. (service d'information et relations publiques des armées), **M. Xavier de Villepin, rapporteur pour avis**, a noté que ce service se voyait chargé, en plus de ses tâches habituelles, d'une fonction d'information de crise, confiée

à un centre opérationnel de la presse internationale de défense (C.O.P.I.D.).

Quant aux programmes concernant la capacité de dissuasion de la France, le rapporteur pour avis a constaté qu'ils se déroulaient sans imprévu.

Il a attiré l'attention de la commission sur l'existence d'un courant neutraliste et pacifiste en Allemagne de l'Ouest, alors que l'opinion française continue d'être favorable à l'armement nucléaire de la France.

Il a souligné que l'Europe, dans l'environnement créé par les futurs accords américano-soviétiques, ne pourrait pas se défendre avec nos seules forces classiques et il a rappelé la nécessité pour elle du couplage entre la manoeuvre de ces forces et la menace du recours aux armes nucléaires. Après avoir indiqué que dans le domaine des armes préstratégiques, l'on se dirige vers la mise au point d'armes à double vocation, classique et nucléaire, il a estimé à titre personnel que la réalisation d'armes à rayonnement renforcé augmenterait la capacité de dissuasion de la France.

M. Xavier de Villepin, rapporteur pour avis, a exprimé le voeu de voir naître un "Eurêka" militaire, de caractère international, qui permettrait de mener en commun certains programmes de recherche et de développement.

Il a recommandé l'approbation du budget de la section commune.

Un rapide échange de vues s'est institué, auquel ont pris part notamment **MM. Michel Caldaguès, Albert Voilquin, Jacques Genton, l'amiral Philippe De Gaulle** et le président.

Les conclusions du rapporteur pour avis ont été approuvées, les commissaires socialistes ayant indiqué qu'ils réservaient leur vote.

M. Michel Alloncle a été désigné pour rapporter la proposition de loi n° 88 (1987-1988) sur la

reconnaissance de la vocation internationale de l'association internationale des parlementaires de langue française.

M. Albert Voilquin a présenté son rapport pour avis sur la section "air" du budget de la défense pour 1988. Il a rappelé le rôle prépondérant de l'armée de l'air dans la dissuasion nucléaire, rôle qui va se transformer, au plan stratégique, par le développement du missile S.4 et, au plan préstratégique, par la mise en service du couple Mirage 2000N-missile A.S.M.P. (air-sol moyenne portée).

Pour ce qui est des crédits du titre III, il a souligné la légère baisse du chapitre "soldes et indemnités", due au maintien de la valeur du point d'indice de référence et à des transferts du personnel ; il a dit son inquiétude devant l'absence des créations d'emplois dans le budget pour 1988, face à l'insuffisance des effectifs et à l'apparition de missions nouvelles dans l'armée de l'air, en même temps qu'à la très lourde charge que représente l'opération Epervier au Tchad.

En matière d'activité aérienne, **M. Albert Voilquin, rapporteur pour avis**, a constaté que la diminution des crédits de carburants, rendue possible par la baisse des prix des produits pétroliers, ne doit pas affecter leur volume et que, donc, les 400.000 heures de vol par an continueront d'être assurées. Il a su récemment, a-t-il indiqué, que la mission d'entraînement de la F.A.T.A.C. (force aérienne tactique) est satisfaisante ; il a cependant exprimé son inquiétude quant au niveau des crédits consacrés à l'entretien du matériel.

Il a enfin rapidement évoqué les difficultés qui se rencontrent en ce qui concerne le fonctionnement et la vie des unités, marqués par une insuffisance de moyens préjudiciable.

Le rapporteur pour avis, examinant ensuite les crédits du titre V, a estimé qu'ils sont conformes à la loi de

programmation, à condition que les fonds de concours prévus soient réalisés.

Il s'est félicité que, par suite d'adaptations de programme, il ait été possible d'acquérir un quatrième Awacs et d'avancer de deux ans la livraison des premiers appareils dérivés du "Rafale".

Il a indiqué que les crédits "recherches et développement" sont consacrés essentiellement à cet avion de combat tactique et à son moteur M.88, ainsi qu'au missile Mica, au futur missile anti-radar et à des armements air-sol permettant le tir à distance de sécurité.

M. Albert Voilquin, rapporteur pour avis, a exposé que les matériels aériens de série donneront lieu aux commandes de 17 Mirage 2000 de défense aérienne, 10 Mirage 2000N', 6 gros porteurs C.130.Heracles, et 6 hélicoptères "Ecureuil". Il a rappelé que le système de détection aéroporté a fait l'objet en 1987 de la commande de 4 Awacs livrables en 1991.

En matière d'infrastructure, seront poursuivies des opérations de durcissement des installations.

Le rapporteur pour avis a conclu en recommandant l'approbation des crédits "Air".

Après de rapides questions posées notamment par **MM. André Bettencourt, Jacques Chaumont, Charles Henri de Cossé-Brissac et Xavier de Villepin**, les conclusions du rapporteur pour avis ont été approuvées par la commission.

M. Michel Alloncle, enfin, a présenté son rapport pour avis sur les crédits de la section "gendarmerie" du budget de la défense pour 1988.

Il a fait remarquer que les crédits de fonctionnement sont pratiquement stables, alors que les crédits du titre V marquent une augmentation de 9,47%, qui traduit un effort sensible pour l'équipement.

Au demeurant, le titre III permettra un progrès dans le domaine des personnels : il prévoit en effet un

renforcement d'effectifs de 200 emplois de gendarmes d'active et de 500 emplois de gendarmes auxiliaires, la création de 13 emplois (1 officier et 12 sous-officiers) pour la mise sur pied du service central d'investigations criminelles, et la transformation de 300 emplois de gendarmes en 300 emplois de gradés, au titre de l'amélioration de la pyramide des grades.

Quant aux dépenses en capital, elles seront conformes aux données de la programmation.

M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis, a évoqué ensuite les missions de la gendarmerie, et a insisté particulièrement sur leur augmentation, et sur la surcharge d'activité qu'elles imposent à l'arme ; les événements de Nouvelle-Calédonie et de Tahiti, les obligations diverses de gardes statiques, à Paris par exemple, ou à Biscarosse, grèvent lourdement l'emploi de la gendarmerie mobile. Il en est de même pour toutes les tâches, souvent annexes, demandées à la gendarmerie départementale, en particulier pour la surveillance du réseau, sans cesse en augmentation, des autoroutes. De là, a indiqué le rapporteur pour avis, la nécessité de revoir les problèmes de l'emploi et des effectifs, en ce qui concerne tant les officiers que les gendarmes d'active ou les auxiliaires.

Il a relevé l'effort accompli pour la formation des diverses catégories de personnels, et pour l'adaptation de la gendarmerie aux formes nouvelles de la criminalité.

En ce qui concerne les équipements, **M. Michel Alloncle, rapporteur pour avis**, a souligné que l'effort porterait essentiellement sur les systèmes d'informatique et de radio-communications, et sur le rajeunissement du parc automobile.

L'automatisation du service de la gendarmerie s'articule autour du réseau de transmissions "Saphir", qui, en 1988, équipera tous les groupements et sera complété de 1988 à 1990 par des terminaux radio, de telle

sorte que tous les abonnés seront en relation entre eux et avec le centre frontal.

Ce système "Saphir" sera couplé avec le système "Centaure", fichier des infractions, et le système "Judex" de rapprochements judiciaires.

Quant à l'automatisation de la gestion, elle doit être amorcée par un système d'informatique centrale, dit : "Cartage" et un système d'informatique répartie, dit : "Araignée".

Enfin, a indiqué le rapporteur pour avis, la gendarmerie a entrepris de renouveler son réseau de télécommunications, dit "Rubis", et de mettre sur pied un programme de communications destiné au réseau de crise, qui a reçu l'appellation de "Diamant".

Il a également exposé l'important programme de rajeunissement du parc des véhicules de la gendarmerie, qui devrait permettre de ramener leur âge moyen à moins de cinq ans. Il a énuméré les différents véhicules qui constituent ce parc.

Il a rapidement évoqué les autres programmes d'équipement de la gendarmerie ainsi que les principales opérations immobilières et la construction de logements, pour conclure que, dans leur ensemble, les crédits de la section "gendarmerie" sont satisfaisants et doivent être approuvés.

Après les diverses interventions de MM. Paul Robert, Albert Voilquin et Charles-Henri de Cossé-Brissac, la commission a procédé à un vote d'ensemble sur les crédits du budget de la défense pour 1988.

Le président a rappelé que M. Jean Garcia avait indiqué que les commissaires communistes voteraient contre ces crédits et que les commissaires socialistes s'abstiendraient.

L'ensemble des avis favorables à l'adoption du budget de la défense pour 1988 a été approuvé.

La commission a ensuite procédé à un échange de vues sur l'envoi des **missions d'information** pour la **prochaine intersession**.

Le président a rappelé que les crédits alloués à la commission ont été augmentés de 85% et qu'une plus grande souplesse a été décidée pour l'organisation des missions.

La commission a retenu le principe d'envoyer des missions en Amérique centrale, au Viêtnam et au Cambodge, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie. La fixation de ces déplacements, après les prises de contact préliminaires nécessaires, a été renvoyée à une toute prochaine réunion.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 18 novembre 1987 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à l'examen pour avis des crédits du budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) inscrit dans le projet de loi de finances pour 1988 sur le rapport de M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis.

Rappelant que le financement de la couverture sociale agricole se heurtait depuis de longues années à l'incessante diminution du nombre des actifs, à l'insuffisance chronique du revenu des agriculteurs, et au poids du vieillissement au regard des dépenses de santé et de retraite, le rapporteur pour avis s'est félicité que le B.A.P.S.A. pour 1988, dont le volume s'élève à 70,3 milliards de francs en progression de 3,7 % par rapport à 1987, présente le double avantage de limiter la montée des cotisations et d'accroître parallèlement les moyens de la solidarité, notamment par une augmentation significative de la subvention d'équilibre de l'Etat.

En ce qui concerne les recettes, le rapporteur pour avis a tout d'abord voulu désamorcer toute polémique d'interprétation relative aux pourcentages d'accroissement des cotisations sociales, en analysant les difficultés posées par la compensation de la réduction de 10 % des taxes sur produits opérée au 1er juillet 1987, et par l'imputation au B.A.P.S.A. pour 1988 de la cotisation exceptionnelle perçue à l'automne 1987 dans le cadre du plan de sauvetage de la sécurité sociale. Au total, l'accroissement réel des charges sociales qui pèseront sur les agriculteurs en 1988 ne sera que de + 2,9 % par rapport à 1987, ce qui est inférieur au taux de croissance

global du B.A.P.S.A., et représente la hausse la plus faible depuis la création du régime agricole.

Avec la diminution de près de 6 % des taxes de solidarité, la contribution globale des agriculteurs au financement de leur protection sociale se stabilise par conséquent à hauteur de 21,4 %.

Quant au financement extraprofessionnel, il témoigne cette année encore de la solidarité interprofessionnelle et nationale qui s'exprime en faveur du monde agricole tant à travers le produit des diverses taxes affectées et celui de la compensation démographique, postes qui représentent chacun plus du quart des ressources du B.A.P.S.A., que grâce à la subvention d'équilibre de l'Etat qui augmentera cette année de 24,3 % par rapport à l'an passé. Après avoir expliqué les régressions des contributions de la C.N.A.F. aux P.F.A., des versements du F.N.S. et du remboursement de l'A.A.H., par la nouvelle diminution des parties prenantes et des allocataires, le rapporteur pour avis a exprimé ses interrogations sur le procédé contestable dans son principe du prélèvement sur le fonds de roulement prévu à hauteur de 100 millions de francs.

En ce qui concerne les prestations, **M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis**, a ensuite justifié l'absence de mesures réellement nouvelles par le fait qu'il paraissait impossible de préjuger à la fois :

- des résultats des états généraux de la sécurité sociale, auxquels est intimement liée l'évolution du régime de protection sociale agricole ;

- et du contenu final du projet de loi de modernisation agricole qui sera prochainement soumis au vote du Parlement.

Il a en outre rappelé que ce budget prenait en compte les conséquences de trois mesures décidées dans le passé :

- le nouvel abaissement à 62 ans de l'âge légal de départ à la retraite, qui immobilisera cette année 560

millions de francs supplémentaires au titre des dépenses d'A.V.A. ;

- le plan famille du Gouvernement adopté l'an dernier, qui a profondément modifié la structure des P.F.A. ;

- le plan de rationalisation des dépenses de santé appliqué dès cette année, qui devrait quant à lui conduire à réaliser des économies de l'ordre de 300 millions de francs pour les dépenses d'A.M.E.X.A. en 1988.

Cependant, et malgré la diminution et le vieillissement continu de la population agricole qui pèsent sur les dépenses de vieillesse et de maladie-invalidité, les évolutions par risque ont pu être maîtrisées, comme l'a ensuite démontré le rapporteur pour avis en en faisant l'examen détaillé.

Puis il a brièvement présenté les mesures à caractère social prévues par le projet de loi de modernisation agricole, à savoir essentiellement :

- la mise au point d'une assiette qui permette enfin d'asseoir les cotisations sociales sur le revenu réel et donc sur les possibilités contributives des exploitants ;

- l'amélioration significative des modalités de cessation d'activité et de départ à la retraite ;

- l'extension des droits sociaux des conjoints d'exploitants.

M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis, a enfin conclu son propos sur les inquiétudes et interrogations qui pèsent sur le B.A.P.S.A. alors que se poursuit le débat national sur la protection sociale et son financement, et proposé à la commission de donner un avis favorable au projet de B.A.P.S.A. pour 1988, qui reste par excellence le budget des solidarités tant externes qu'internes.

A la suite de cet exposé, un débat s'est engagé.

M. Jean Madelain s'est enquis des évolutions démographiques du monde agricole, et de ses conséquences sur l'équilibre du B.A.P.S.A.

M. André Rabineau a souhaité savoir si les conclusions des états généraux de la sécurité sociale comportaient une partie spécifique à la protection sociale agricole, alors que **M. Henri Collard** a plus largement voulu connaître les intentions gouvernementales en la matière.

MM. Jacques Machet, Franck Sérusclat et Guy Robert ont évoqué la compensation du démantèlement partiel des taxes B.A.P.S.A. pour en connaître avec plus de précision le mécanisme et les effets sur les différentes catégories d'agriculteurs.

M. Bernard Lemarié a demandé quelles étaient les modalités de calcul et de perception de la taxe sur les produits forestiers.

Enfin, **M. Roger Husson** s'est inquiété du nombre et du devenir des agriculteurs défaillants privés de leur couverture sociale.

M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé que toutes les projections sont assises sur les bases du dernier recensement de l'agriculture (1979-1980), et qu'un nouveau recensement est prévu pour 1988-1989.

Il a précisé en outre que le nombre d'agriculteurs cotisant à l'A.M.E.X.A. est évalué à 975.000 seulement, la dégradation du rapport cotisants/bénéficiaires étant inévitable pour les années à venir.

Puis, il a confirmé que les états généraux avaient conclu au maintien en l'état des régimes spéciaux de sécurité sociale, et par conséquent, à la poursuite de l'aide apportée au titre de la solidarité nationale et de la compensation démographique au régime social agricole.

Il a ensuite explicité le mécanisme de la compensation, par les cotisations sociales, de la réduction de 10 % des taxes B.A.P.S.A., en précisant que la modification en 1987 de l'assiette des cotisations

démontrait la prise en charge, par les agriculteurs, de ce démantèlement des taxes.

Il a enfin conclu sur la solidarité interne à la profession dont témoignait ce budget, et sur les dangers que faisaient peser sur le régime les perspectives démographiques.

Le président Jean-Pierre Fourcade a précisé aux commissaires que serait probablement déposé avant la fin de la session un projet de loi tirant les premières conclusions des états généraux de la sécurité sociale et prenant les mesures immédiates nécessaires à l'équilibre financier des régimes.

Puis, la commission a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du B.A.P.S.A. pour 1988.**

La commission a ensuite procédé à **l'examen pour avis des crédits de la sécurité sociale** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1988 sur le rapport de **M. Charles Descours, rapporteur pour avis.**

M. Charles Descours a tout d'abord indiqué que les crédits de protection sociale inscrits au budget de l'Etat représentaient traditionnellement une faible part de l'effort social de la nation et progressaient de 2,2 % en 1988, pour atteindre 87 milliards de francs, 54 milliards de francs représentant des prestations directement prises en charge par l'Etat, 33 milliards de francs étant des subventions aux régimes sociaux.

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

- la persistance de facteurs structurels de dégradation des comptes, liés aux dépenses de santé et de vieillesse ;

- l'apparition d'un déficit global de la protection sociale en 1986, traduisant une dérive déficitaire déjà ancienne ;

- le maintien d'un important déficit du régime général, évalué à 11 milliards de francs pour 1987, malgré des

recettes nouvelles portant sur 22 milliards de francs et un freinage très sensible des dépenses de santé, à la suite du plan de rationalisation de l'assurance maladie.

Il a ensuite indiqué que le régime général connaîtrait à nouveau en 1988 un déficit, évalué à 33 milliards de francs, ce qui nécessitait la mise en place de financements supplémentaires. Citant les résultats de projections à moyen terme, il a estimé que cette dégradation structurelle ne pouvait être enrayerée qu'à la suite de véritables réformes de fond.

Il a estimé à cet égard que les fondements de notre système de protection sociale devaient être préservés, même si des adaptations paraissent indispensables.

S'agissant de la santé, il a insisté sur la nécessité de maintenir les principes de solidarité qui inspirent l'assurance maladie mais aussi de mieux gérer les soins par une maîtrise de la démographie médicale, une responsabilisation des assurés et des prescripteurs et le développement des alternatives à l'hospitalisation. Il a également souhaité que les actions de prévention soient renforcées.

Il a ensuite indiqué que les règles de notre assurance vieillesse n'étaient plus adaptées aux conditions économiques et aux perspectives démographiques. Elles devront donc nécessairement être revues, notamment pour renforcer le lien entre l'effort de cotisation et la pension obtenue, et pour définir un mode de revalorisation des retraites compatible avec les évolutions économiques. Il a également estimé qu'un relèvement progressif de l'âge de cessation d'activité serait à terme inéluctable.

Constatant qu'un effort financier considérable avait été accompli depuis 1986 pour limiter le déficit et que le Gouvernement avait réuni les conditions d'une réflexion de fond, associant l'ensemble des forces vives de la nation, en vue de remédier au déséquilibre des comptes sociaux, il a proposé à la commission d'émettre un avis favorable sur les crédits de la sécurité sociale.

Au cours du débat ayant suivi l'exposé général, **M. Charles Descours, rapporteur pour avis**, a répondu aux questions de **MM. André Rabineau, José Balarello, Franck Sérusclat, Henri Collard, Pierre Louvot et Louis Souvet**. Il a apporté les précisions suivantes :

. si la subvention de l'Etat au régime des exploitants agricoles augmente, celle-ci reste encore notablement inférieure à celle qui est allouée au régime de la S.N.C.F., les subventions aux régimes des mineurs et des marins représentant également un effort budgétaire important ;

. la technique des groupes homogènes de malades, qui permet d'allouer aux établissements hospitaliers une somme fixe par malade en fonction de sa pathologie, commence à être étudiée en France et pourrait se traduire par une réduction des durées d'hospitalisation ;

. certains contrats d'assurance maladie privés commencent à pénaliser les assurés présentant les plus forts risques. Il faut stopper cette tendance et imposer aux mutuelles comme aux compagnies, un cahier des charges ;

. la libération des prix des médicaments semble nécessaire pour rétablir la situation de l'industrie pharmaceutique ;

. les modalités actuelles de remboursement des médicaments étant complexes, le comité des sages a proposé d'instituer un taux unique de remboursement ;

. les réformes structurelles impliquées par la situation déficitaire de la sécurité sociale nécessiteront un large accord dans l'opinion pour être valablement mises en oeuvre ;

. la diminution d'un point du taux de chômage procurerait à la sécurité sociale des recettes supplémentaires de l'ordre de 10 milliards de francs ;

. le régime des agents des chemins de fer secondaires est essentiellement alimenté par des transferts et une

subvention de l'Etat, le nombre de cotisants étant en 1985 de 459, pour 21.109 bénéficiaires.

Puis la commission a émis, à sa majorité, un avis favorable à l'adoption des crédits de la sécurité sociale pour 1988.

La commission a enfin procédé à la désignation de rapporteurs officieux. Ont été nommés :

M. Jacques Machet pour le projet de loi n° 1007 (A.N.) relatif à la modernisation de l'agriculture et du secteur agro-alimentaire, et **M. José Balarello**, pour le projet de loi n°1025 (A.N.) modifiant l'article L 313-1 du code de la construction et de l'habitation et portant création de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

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

Mardi 17 novembre 1987 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a procédé, sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur général, à l'examen des amendements à la première partie du projet de loi de finances pour 1988.

La commission a décidé de donner un avis favorable aux amendements n^os 50, 45, 166, 47, 158, 72, 48, 178, 2, 11, 29, 87, 93, 83, 54, 150, 74, 26, 66, 75, 188, 84, 47, 158, 76, 173, 24 et 172.

En revanche, la commission a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n^os 99, 151, 152, 153, 67, 167, 56, 100, 101, 102, 88, 70, 103, 41, 104, 14, 57, 106, 107, 27, 155, 105, 58, 156, 154, 157, 52, 108, 159, 109, 110, 160, 40, 3, 4, 5, 6, 12, 69, 1, 111, 8, 114, 21, 63, 112, 113, 64, 115, 116, 117, 10, 118, 119, 97, 120, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 162, 25, 130, 131, 132, 133, 165, 134, 135, 136, 137, 65, 139, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 68, 149 et 187.

Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n^os 44, 91, 89, 73, 59, 13, 46, 60, 71, 92, 53, 62, 31, 121, 22, 85, 163, 55, 95, 96, 138, 140, 141, 90, 43, 72, 48, 34, 174, 15, 35, 168, 16, 175, 169, 18, 37, 61, 161, 170, 180, 181, 49, 86, 171, 33, 184, 185 et 186.

Elle a souhaité entendre l'avis du Gouvernement sur les amendements n^os 7, 23, 51, 42, 94, 9, 127, 164, 39, 32, 30, 28, 17, 36, 176, 177, 20, 38 et 179.

La commission a, en outre, constaté que les amendements n°s 182 et 183 sont satisfaits par un amendement de M. Gilbert Gantier adopté par l'Assemblée nationale.

La commission a ensuite procédé à la désignation des candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi n° 239 (1986-1987) relatif à la mutualisation de la caisse nationale de crédit agricole.

Elle a désigné, en qualité de candidats titulaires : MM. Christian Poncelet, président, Roland du Luart, rapporteur, Etienne Dailly (rapporteur pour avis de la commission des lois), Jean Cluzel, René Ballayer, Gérard Delfau, René Régnault.

Elle a désigné, en qualité de candidats suppléants : MM. Geoffroy de Montalembert, Michel Durafour, Jacques Descours Desacres, Philippe François (rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques), Josy Moinet, Jean-Pierre Masseret, Robert Vizet.

Jeudi 19 novembre 1987 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a examiné, sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur général, les amendements présentés par le Gouvernement à l'occasion d'une seconde délibération portant sur la première partie du projet de loi de finances pour 1988.

Après que M. Raymond Bourguine eut souhaité que se tienne prochainement une table ronde permettant de faire le point sur la situation du cinéma à laquelle prendraient part des membres du Parlement, la commission a donné un avis favorable aux amendements n°s 1 (suppression du gage de l'article additionnel adopté après l'article 4 qui harmonise le régime fiscal de la

pension temporaire d'orphelin sur celle de l'allocation aux adultes handicapés), 2 (qui supprime le gage et repousse du 15 décembre 1988 au 1er janvier 1989 l'application de l'article additionnel adopté avant l'article 10, qui abaisse à 2,1 % le taux de la T.V.A. applicable aux périodiques), 3 (qui supprime l'article additionnel adopté après l'article 11, qui visait à diminuer à 18,6 % le taux de la T.V.A. applicable aux ventes et locations de vidéocassettes ou de vidéodisques), 4 (suppression du gage de l'article additionnel adopté après l'article 12 et qui ramène à 5,5 % le taux de la T.V.A. applicable aux droits d'entrée dans les jardins botaniques), 5 (amendement de coordination qui porte de 16,186 % à 16,189 % le taux applicable à la base de T.V.A. pour le calcul de la D.G.F. afin de tenir compte des autres amendements adoptés) et 6 (amendement de coordination à l'article 30 et à l'état A annexé qui tire la conséquence des autres amendements adoptés par le Sénat, ainsi que de la modification de l'évaluation du produit de la redevance audiovisuelle). L'amendement n° 6 a pour effet de minorer de 270 millions de francs le solde du budget général ainsi ramené à - 114,743 milliards de francs.

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

Mardi 17 novembre 1987. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a procédé à l'audition de MM. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, Robert Pandraud, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité, et Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales, sur les crédits du ministère de l'intérieur inscrits dans le projet de loi de finances pour 1988.

Le ministre a exposé que la part du ministère dont il avait la charge dans le budget général de l'Etat progressait de 5,3 % en 1987 à 5,6 % dans le projet de loi de finances initial. Cette évolution illustre la priorité accordée par le Gouvernement aux missions du ministère de l'intérieur.

Les dépenses de fonctionnement totalisent 51,636 milliards de francs en progression de 7,7 % par rapport à l'année précédente, les dépenses d'équipement augmentant, quant à elles de 3,6 % en autorisations de programme et de 9,2 % en crédits de paiement. La progression des effectifs constatée en 1987 se poursuit en 1988, la création nette de 2.366 emplois faisant passer l'effectif budgétaire du ministère de 154.352 à 156.718 agents.

Le ministre a ensuite détaillé les mesures prises dans le domaine de la sécurité. Après avoir souligné que la criminalité globale avait baissé de 8 % en 1986 par

rapport à l'année précédente, le ministre a exposé les lignes de force de son budget dans ce domaine.

Le plan de modernisation prévu par la loi du 7 août 1985 sera intégralement réalisé, notamment par le rajeunissement et l'extension du parc automobile léger ainsi que du parc lourd de maintien de l'ordre et par l'engagement de crédits importants dans le domaine immobilier.

En ce qui concerne les effectifs, la création de 800 emplois de gardiens auxiliaires et la conversion de 614 emplois de base en emplois de responsabilité, devraient permettre de renforcer la présence policière et d'améliorer le taux d'encadrement des personnels.

Dans le domaine de la sécurité civile, l'année 1988 verra la publication de l'ensemble des textes réglementaires prévus par la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile. Elle verra également la mise en place d'états-majors "sécurité civile" auprès des préfets de zone dans le courant de l'année 1988, le renforcement des effectifs des unités d'instruction de la sécurité civile et la poursuite de la location d'hélicoptères destinés à lutter contre les incendies de forêts.

M. Charles Pasqua a souligné que la progression sensible des crédits affectés à l'action de la sécurité civile inversait une tendance qui faisait depuis de nombreuses années de cette action le parent pauvre du ministère de l'intérieur.

Le ministre a ensuite abordé le deuxième axe de l'action du ministère qui porte sur l'amélioration de la juridiction administrative. A cet égard, il a relevé que le problème de l'engorgement du contentieux n'avait pas trouvé de réponse concrète au cours des cinq dernières années et que le Gouvernement avait dû, en conséquence, s'engager sur la voie d'une action résolue en déposant au mois de juin dernier un projet de loi portant réforme du contentieux administratif. Il a rappelé que cette réforme, votée par le Sénat la semaine passée, prévoyait la création

de cinq cours administratives d'appel (une à Paris, quatre en province) qui devraient assurer le jugement de 40 % des appels portés jusque là devant le Conseil d'Etat.

M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, a précisé que le projet de loi de finances dégagerait, dès 1988, les moyens indispensables pour la mise en service de ces nouvelles cours administratives d'appel au 1er janvier 1989, avec l'inscription d'un crédit de 30 millions de francs destiné à financer 145 emplois, dont 96 emplois administratifs, ceux-ci ne constituant qu'une première étape, les effectifs définitifs devant s'établir à 280 emplois : 100 juges et 180 agents administratifs.

Ces mesures seront complétées, a précisé **M. Charles Pasqua**, par le renforcement des moyens des juridictions administratives du premier degré dans le projet de loi de finances qui prévoit la création de 26 postes nouveaux de conseillers en 1988, marquant ainsi la volonté de reprendre les recrutements supplémentaires commencés en 1979 et abandonnés à partir de 1983. Il a souligné, en outre, que les tribunaux administratifs bénéficiaient des mesures de modernisation, d'informatisation et de renouvellement du mobilier, financées par prélèvements sur les crédits des préfetures.

S'agissant des concours financiers aux collectivités locales, troisième axe prioritaire de la politique de son ministère, **M. Charles Pasqua** a indiqué que le Gouvernement persistait dans sa volonté de réussir la décentralisation et de respecter l'intégralité des engagements pris sur le plan juridique envers les collectivités territoriales. Il a indiqué que les crédits de l'action "collectivités locales" connaissaient une progression dans le projet de loi de finances pour 1988 de 10,9 % par rapport à 1987 et atteignaient 24,1 milliards de francs.

Le ministre a rappelé qu'aux crédits ainsi regroupés devaient s'ajouter les prélèvements sur recettes de l'Etat qui sont en fait compris dans le domaine de la

responsabilité directe du ministère, en particulier la dotation globale de fonctionnement, qui progressera de 4,76 % par rapport à 1987 pour atteindre le montant de 73.300 millions de francs.

Après avoir évoqué les réformes apportées par le projet de loi d'amélioration de la décentralisation en matière de concours touristiques et dans le domaine de la solidarité au profit des collectivités les plus défavorisées, le ministre a insisté sur la consolidation des dotations liées aux transferts de compétences, en ce qui concerne la dotation générale de décentralisation qui progressera, en 1988, de 1.697 millions de francs, ainsi que les dotations scolaires (dotation régionale d'équipement scolaire et dotation départementale d'équipement des collèges) dont l'augmentation est de 34,3 % en autorisations de programme et de 32 % en crédits de paiement.

S'agissant de l'application de la loi du 11 octobre 1985, **M. Charles Pasqua** a précisé que 2 626 emplois étaient créés au ministère par exercice du droit d'option ou pour pourvoir aux vacances d'emploi, et 375 emplois supprimés, en contrepartie de la prise en charge de ceux-ci par les collectivités locales, soit un solde net de 2.151 créations d'emplois. Le ministre a, en outre, souligné que l'Etat souhaitait aligner la progression des dépenses des préfectures sur l'ensemble des dépenses publiques, ce qui avait conduit dans l'article 70 du projet de loi de finances, à désindexer ces dépenses par rapport à la dotation globale de fonctionnement et à la dotation générale de décentralisation.

En conclusion, le ministre a insisté sur les deux orientations majeures que traduit le budget de son département pour 1988, à savoir : d'une part, recentrer l'Etat sur ses missions essentielles en renforçant la sécurité et en améliorant les conditions d'accès à la justice, d'autre part, poursuivre la décentralisation en respectant les engagements pris en la matière et en déconcentrant corrélativement les pouvoirs de l'administration centrale.

Avant d'ouvrir la discussion, **M. Jacques Larché, président** s'est félicité que les budgets dont la commission avait eu à connaître, bénéficient d'une croissance supérieure à l'évolution moyenne de la dépense publique dans le projet de loi de finances pour 1988.

M. François Giacobbi est alors intervenu dans la discussion afin de rendre un hommage public au ministre de l'intérieur pour les succès qu'il avait obtenus dans la lutte contre les incendies de forêt, en Corse notamment, ainsi que pour le travail accompli dans cette même région, dans le domaine de la sécurité.

Dans sa réponse, le ministre a précisé qu'il convenait d'associer à ces remerciements l'ensemble des collectivités locales concernées ainsi que les personnels qui avaient contribué avec une incontestable efficacité à la lutte contre les incendies. Il a précisé que l'utilisation des hélicoptères dans ce domaine serait poursuivie, si possible, avec du matériel français, et qu'il était envisagé que la République fédérale d'Allemagne et l'Espagne s'associent à la France en vue de la construction d'un avion européen bombardier d'eau susceptible de combler les lacunes actuelles du marché.

M. Christian Bonnet a souligné que la sécurité des citoyens postulant la sécurité des fonctionnaires de police, il avait été particulièrement inquiet de certaines informations selon lesquelles l'identité de fonctionnaires de la direction de la surveillance du territoire faisait l'objet de diffusio au sein des milieux terroristes. Il a suggéré qu'une réflexion soit entreprise afin que, à l'instar des règles en vigueur en Allemagne fédérale, les agents chargés de la lutte contre le terrorisme ne soient pas tenus de signer eux-mêmes leurs rapports.

M. Robert Pandraud, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé de la sécurité, a estimé que l'évolution dans les dernières années des fonctions de la sécurité du territoire vers des tâches de police judiciaire était en effet critiquable et qu'il conviendrait

probablement de revenir de façon plus nette aux seules tâches de renseignement.

En réponse aux questions de **M. Pierre Salvi**, rapporteur pour avis du budget de la décentralisation, **M. Yves Galland**, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales, a indiqué, s'agissant de la réforme de la fiscalité directe locale, que les premiers éléments du rapport de la commission présidée par M. René Ballayer sur la réforme de la taxe professionnelle étaient attendus pour la fin de l'année, et que ce n'était que sur la base de ces conclusions, comme de celles de la commission Aicardi relative à la réforme de l'imposition du patrimoine, que la commission nationale de réforme de la fiscalité locale, dont **M. Pierre Salvi** avait demandé la mise en place à plusieurs reprises, pourrait être instituée afin de pouvoir déterminer, en toute connaissance de cause, sa composition et ses objectifs.

Le ministre délégué a, en outre, précisé à l'attention du rapporteur pour avis que la sortie du rapport prévu par l'article 98 de la loi de finances pour 1987 sur les travaux de la commission consultative d'évaluation des charges, et portant notamment sur le coût du transfert des lycées aux régions, était différée en raison des disparités d'évaluation du patrimoine d'une région à l'autre, mais que le Gouvernement n'avait pas attendu la sortie de ce rapport pour abonder d'un milliard deux cents millions de francs les crédits budgétaires destinés au financement des lycées.

En réponse à une interrogation de **M. Pierre Salvi** concernant l'éventuelle extension aux collèges d'une mesure financière analogue, **M. Yves Galland** a fait observer que le problème n'était pas de même nature, compte tenu d'une évolution démographique très contrastée, les effectifs des collèges baissant de 45.000 unités cette année alors que ceux des lycées sont en forte croissance, évolution qui devrait se poursuivre dans les années à venir. Il a néanmoins souligné que le Premier

ministre était convenu de revoir le problème lors de la préparation du projet de loi de finances pour 1989.

Pour faire suite aux préoccupations exprimées par le rapporteur pour avis concernant les difficultés engendrées par le partage des compétences entre l'Etat et les départements en matière d'aide sociale et de santé -tout particulièrement en ce qui concerne la politique à l'égard des handicapés-, le ministre délégué a observé que le transfert n'avait pas porté sur un bloc totalement homogène mais que le problème était complexe dans la mesure où cette matière mettait en cause le financement de la sécurité sociale ; c'est pourquoi, il a envisagé qu'une réflexion d'ensemble soit organisée en association avec le ministère chargé des affaires sociales sur le rôle respectif de l'Etat et des départements en matière d'aide sociale et de santé.

En réponse à une question de **M. Jacques Larché, président**, sur les lourdes conséquences financières de la surcompensation imposée à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, **M. Yves Galland** a précisé que l'augmentation de 5 milliards de francs des cotisations, en 1987, n'avait, en fait, correspondu qu'à l'évolution de la démographie et non à la surcompensation et qu'en tout état de cause, en 1988, une solution était à l'étude pour que l'augmentation soit la plus faible possible, les résultats des travaux en cours devant être soumis en premier lieu au Sénat lors de la discussion budgétaire.

Enfin, à **M. Pierre Salvi** qui l'interrogeait sur les résultats de l'enquête effectuée par **M. Jean Auberger** sur les installations "sommptuaires" de certaines chambres régionales des comptes, le ministre délégué a répondu que l'importance des locaux résultait d'une surestimation au départ des effectifs des chambres régionales des comptes.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice**, sur les crédits de son ministère pour 1988.

Le garde des sceaux a préalablement déclaré qu'en progressant de 10,2 % en 1988, le projet de budget de la Chancellerie traduisait la poursuite de l'effort financier consenti en 1987 (+ 10 % d'augmentation). Après avoir relevé que son budget représentait désormais 1,35 % du budget général de l'Etat (1,17 % en 1986), le ministre a précisé que ses objectifs étaient au nombre de trois : l'achèvement du plan de lutte contre l'insécurité, l'amélioration du fonctionnement de la justice et notamment la réduction de ses délais, enfin la recherche d'une "plus grande qualité de la décision de justice".

Sur le premier point, le garde des sceaux a rappelé l'ensemble des textes qu'il avait proposés au Parlement depuis 1986 afin de lutter contre toutes les formes d'insécurité (délinquance, terrorisme, drogue, recel, violence routière) ; il a noté, avec satisfaction, que l'amélioration des rapports entre la justice et la police avait déjà entraîné une baisse sensible du taux de délinquance.

Le ministre a cependant rappelé l'existence d'un dernier "verrou" : le problème pénitentiaire.

A cet égard, **M. Albin Chalandon** a souligné qu'il accélérerait l'achèvement des programmes déjà engagés (7.400 places nouvelles de détention auront été installées de fin 1986 à fin 1988) parallèlement au lancement du programme exceptionnel qui, à travers un système mixte, doit renforcer notre parc pénitentiaire de 29 nouveaux établissements répartis en quatre zones géographiques et offrant 15.000 places nouvelles à la fin de 1990.

Le garde des sceaux a indiqué qu'au sein de douze groupes industriels pré-sélectionnés, un jury spécial choisirait, dans le courant du mois de décembre, celles des entreprises candidates qui proposeront des coûts minima tant en matière d'investissement que de fonctionnement et d'animation des établissements pénitentiaires (la direction, la surveillance et le greffe demeurant de la compétence de l'Etat) tout en présentant les meilleures

garanties en matière de sécurité, d'insertion sociale des détenus et quant à la part d'activité qui sera allouée aux entreprises locales et régionales.

En second lieu, le ministre a estimé que l'amélioration de la justice et, notamment, la réduction des délais de jugement passaient par une meilleure organisation du travail dans les cours et tribunaux : à cet effet, il a annoncé que les chefs de juridiction seraient désormais formés à la gestion et qu'une attention particulière serait apportée au recrutement, à la formation et à la valorisation du travail des personnels des services judiciaires. Le ministre a, en outre, souhaité que le "fonctionnement modèle" de certaines juridictions serve d'exemple.

Le garde des sceaux a ensuite annoncé le lancement d'un nouveau plan quinquennal s'assignant trois buts :

- la revalorisation de la situation indemnitaire des magistrats qui impliquerait, a-t-il souligné, que 180 millions de francs puissent être dégagés en trois ans ;

- l'augmentation des effectifs de magistrats et de fonctionnaires ; dès 1988 cette priorité devrait se traduire par la création de 35 emplois de magistrats placés auprès des chefs de cours et, avec l'accord du Parlement, par le maintien en activité des magistrats judiciaires atteignant l'âge de la retraite (renfort espéré : 94 magistrats) ; le ministre a signalé, en revanche, que la règle générale de réduction de 1,5 % des effectifs contraignait la Chancellerie à supprimer 280 emplois de fonctionnaires dans les juridictions même si 100 emplois nouveaux de secrétaires sténo-dactylographes étaient, par ailleurs, créés ;

- la poursuite de l'équipement des juridictions en matériel informatique et bureautique dans le cadre d'un système plus homogène et plus accessible aux utilisateurs : en 1988, un crédit de 34,9 millions de francs - soit 10 % de plus qu'en 1987 - sera consacré, ainsi, à l'informatisation des services judiciaires.

Le garde des sceaux a encore indiqué que les délais des procédures pénales se réduisaient de même, d'ailleurs, que la détention provisoire qui ne devrait plus constituer en 1987 que 41 % de la détention contre 50 % l'année précédente ; il a annoncé à ce sujet qu'une nouvelle mesure permettant de traiter les petits contentieux selon une procédure accélérée, était en cours d'élaboration à la Chancellerie.

Evoquant, en troisième lieu, la "qualité de la décision de justice", le ministre a abordé le problème de l'éducation surveillée puis le projet de réforme de l'instruction.

Il a, d'abord, souligné la nécessité de recentrer l'action de l'éducation surveillée sur les mineurs délinquants et d'envisager, à côté du milieu ouvert, des formules de prise en charge plus "poussées" ; il a justifié la stabilisation des crédits et la réduction d'effectifs (moins de 67 emplois) de l'éducation surveillée en 1988 par le souci de "remettre en ordre" une administration qui devrait connaître un "redéploiement" de son patrimoine immobilier et de ses personnels.

S'agissant de l'instruction, **M. Albin Chalandon** a précisé que la réforme qu'il entendait proposer au Parlement et qui devrait être adoptée avant la fin de l'année si l'on voulait éviter l'entrée en vigueur de la loi "Badinter", très coûteuse en effectifs, au 1er janvier 1988, confierait la décision de mise en détention à une formation collégiale dont le juge qui a conduit l'information ne ferait pas partie ; le projet, qui devrait, en outre, rendre plus efficace l'intervention de la chambre d'accusation et de son président, aurait ainsi également pour objectif "l'accélération du rythme de l'instruction", en particulier en cas de détention provisoire.

Le garde des sceaux s'est enfin élevé contre la "médiatisation forcenée" de certaines affaires judiciaires et les pressions qui en découlaient sur la justice.

En réponse à **M. Germain Authié**, rapporteur pour avis des crédits des services généraux de la Chancellerie,

le ministre a souligné que les magistrats placés auprès des chefs de cour et des substituts généraux étaient des magistrats "comme les autres" et que son "plan quinquennal" prévoyait la création de 340 emplois nouveaux dans la magistrature. Il a ajouté que les fonctionnaires dont les services judiciaires avaient le plus besoin étaient les greffiers, greffiers en chef d'une part, les secrétaires dactylographes, d'autre part ; le "plan quinquennal" prévoyant, à cet égard, la création, en cinq ans, de 600 emplois nouveaux permettant de mettre en place une véritable "aide à la décision" en faveur des magistrats.

Toujours en réponse à M. Germain Authié, **M. Albin Chalandon** a déclaré que la politique d'informatisation des juridictions tiendrait mieux compte, à l'avenir, des besoins réels des utilisateurs et de l'homogénéisation des programmes ; il a précisé que l'informatisation de la "chaîne pénale" serait achevée en 1988 et que la priorité serait désormais accordée à la bureautique et aux micro-ordinateurs.

Evoquant l'aide aux victimes, le garde des sceaux a souligné qu'un décret de 1986 avait élevé à 400.000 francs le plafond de l'indemnité en cas de dommage corporel et qu'un crédit évaluatif de 57 millions de francs était prévu dans le projet de budget aux fins d'indemnisation ; un crédit de 5,75 millions de francs étant, par ailleurs, destiné à subventionner les 97 associations ou bureaux municipaux d'aide aux victimes ; **M. Albin Chalandon** a, encore, indiqué que le projet de budget pour 1988 ne prévoyait pas de relever le plafond de l'aide judiciaire.

Concluant sa réponse à M. Germain Authié, le garde des sceaux a déclaré que la carte des tribunaux de commerce faisait actuellement l'objet de modifications et d'extensions.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis a fait état de sa vive préoccupation à propos du budget du service de

l'éducation surveillée, "déjà entamé dans le budget de l'année dernière."

En réponse à **M. Charles de Cuttoli**, rapporteur pour avis des crédits de l'éducation surveillée dans le projet de budget de son ministère, le garde des sceaux a déclaré que le redéploiement de personnels qu'il entendait promouvoir dans l'éducation surveillée s'expliquait, notamment, par le "sous-emploi" de nombreux établissements et services de cette administration : il a précisé, à titre d'exemple, que le taux d'encadrement des jeunes pris en charge était de 157 % en Moselle, de 118 % au plateau de Champagne dans l'Essonne et de 139 % à Bures-sur-Yvette ; le ministre a ajouté que le secteur associatif "travaillait" lui aussi, bien souvent "au tiers de son potentiel".

Après avoir souligné que les agents contractuels de l'éducation surveillée ne seraient pas concernés par les réductions d'effectifs, le garde des sceaux a déclaré que des négociations étaient en cours avec le ministère du budget pour la réintégration de onze agents qui se trouvent actuellement en position de mise en disponibilité ; il a ajouté que des reconversions d'emplois faciliteront la mise en place de "services éducatifs permanents" auprès de tous les tribunaux pour enfant.

Toujours en réponse à **M. Charles de Cuttoli**, **M. Albin Chalandon** a indiqué qu'il n'était pas hostile, par principe, à l'idée d'internat pour certains jeunes très difficiles ; il s'est interrogé sur la possibilité d'ouvrir, à titre expérimental, deux ou trois établissements de ce type en faisant observer le coût financier de cette formule de prise en charge.

Après l'intervention de **M. François Giacobbi**, qui s'est ému de la faiblesse des moyens de fonctionnement de la Cour de cassation, le président **Jacques Larché** a rappelé au garde des sceaux l'attachement de la commission à la création d'un institut de recherche contre

la toxicomanie, seul point de divergence subsistant entre le Sénat et le Gouvernement sur le projet de loi.

S'exprimant ensuite au nom de **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis** des crédits de l'administration pénitentiaire, retenu, le **président Jacques Larché** a demandé au ministre s'il détenait quelque élément nouveau sur les événements qui se sont déroulés à la maison centrale de Saint-Maur.

En réponse, **M. Albin Chalandon** a rappelé que la centrale concernée était un établissement très moderne qui ne connaissait pas de problème de surpopulation et qu'il comptait se rendre prochainement sur place afin de mieux comprendre les causes de la mutinerie.

Mercredi 18 novembre 1987. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Charles de Cuttoli** pour la **proposition de loi n° 77 (1987-1988)** de M. Jean-Pierre Cantegrit modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au **Conseil supérieur des Français de l'étranger** ;

- **M. Paul Masson** pour la **proposition de loi n° 383 (1986-1987)** de M. Pierre Vallon tendant à soumettre au Parlement la **décision de suspendre un engagement international**, notamment en matière de **visa**.

La commission a ensuite décidé de se **saisir pour avis** de la **proposition de loi n° 384 (1986-1987)** de M. Claude Huriet modifiant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, modifiée et complétée par le loi n° 85-97 du 25 janvier 1985, **tendant à confier aux départements la charge des lycées**, et a nommé **M. Daniel Hoeffel** comme **rapporteur pour avis** de ce texte.

Sur l'avis de M. Germain Authié, rapporteur, la commission a ensuite procédé à l'examen des crédits alloués aux services judiciaires dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1988.

M. Germain Authié, rapporteur pour avis, a d'abord déclaré que la priorité accordée à la justice était globalement maintenue dans le projet de budget de la Chancellerie puisque celui-ci connaissait une progression de 10,27 % contre 3,3 % pour le budget national de l'Etat. Il a cependant souligné que l'augmentation substantielle des dépenses en capital intéressait quasi-exclusivement l'administration pénitentiaire : l'éducation surveillée et l'administration centrale subissant, au contraire, des réductions de leur niveau de crédits d'équipement telles qu'on pouvait s'interroger sur le fonctionnement de ces services en 1988.

Après avoir souligné que les créations d'emplois concernaient une fois encore l'administration pénitentiaire tandis que des suppressions d'emplois étaient prévues dans les services judiciaires et à l'éducation surveillée, le rapporteur pour avis a estimé que les services généraux de la Chancellerie se trouvaient, sur le plan budgétaire, dans une situation médiane entre l'administration pénitentiaire, très favorisée, et l'éducation surveillée qui se trouve dans la situation inverse.

Evoquant en premier lieu les services judiciaires proprement dits, le rapporteur pour avis a indiqué que la priorité de la Chancellerie demeurait la lutte contre l'engorgement des juridictions ; à cet effet, elle a décidé un plan quinquennal dont trois mesures pourraient être mise en oeuvre dès 1988 ;

- le maintien en activité pendant trois ans des magistrats volontaires de l'ordre judiciaire qui atteignent l'âge de la retraite (le renfort espéré en 1988 serait de 94 magistrats) ;

- la création de 35 emplois de magistrats placés auprès des chefs de cour ;

- la revalorisation de la situation indemnitaire des magistrats ; à cet égard, le rapporteur a relevé que le projet de budget initial ne prévoyait que 22 millions de francs pour la revalorisation du régime indemnitaire, alors que, selon la Chancellerie, la "remise à niveau" exigerait que soient dégagés, en trois ans, quelque 180 millions de francs soit 60 millions de francs durant trois exercices budgétaires. **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a beaucoup insisté pour que le programme de rééquilibrage initialement envisagé puisse s'effectuer normalement.

S'agissant de l'effectif des magistrats, le rapporteur pour avis, a précisé qu'il bénéficierait en 1988 du renfort de 238 jeunes issus de l'école nationale de la magistrature auxquels viendraient s'adjoindre 106 magistrats issus du recrutement parallèle.

Il s'est ensuite félicité des succès de la politique de résorption des vacances de postes, engagée depuis un certain nombre d'années dans la magistrature, puisqu'au 1er janvier 1987, le nombre des postes de magistrats vacants n'était que de 65.

S'agissant des fonctionnaires des greffes, le rapporteur pour avis a souligné que la suppression de 282 emplois affecterait 1,5 % de l'effectif budgétaire concerné : cette compression pouvant avoir des conséquences d'autant plus fâcheuses que le programme quinquennal estime nécessaire la création de 595 emplois de fonctionnaires pour améliorer l'activité des juridictions.

Le rapporteur pour avis a ensuite souligné que les tribunaux de grande instance avaient enregistré, en 1986, 530.000 affaires nouvelles en matière civile ; malgré le "rendement" accru des magistrats, le stock des affaires restant à juger continue, ainsi, à progresser d'une manière inquiétante.

En ce qui concerne les conseils de prud'hommes, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a précisé qu'un rapport avait été remis au garde des sceaux au mois de janvier 1987 afin d'améliorer le fonctionnement des juridictions prud'homales ; il a ensuite rappelé la situation préoccupante des chambres sociales des cours d'appel et de la chambre sociale de la Cour de cassation dont la durée moyenne des instances est passée de 14,2 mois en 1983 à 31,7 mois en 1986.

S'agissant des tribunaux de commerce, il a rappelé l'importance de la réforme apportée par la loi du 16 juillet 1987 et précisé que la Chancellerie dressait actuellement un bilan sur les fonctions des greffiers des juridictions commerciales.

En matière d'aide judiciaire, le rapporteur pour avis, a déclaré que le projet de budget de la Chancellerie ne prévoyait pas de relèvement du plafond des ressources pour l'accès à cette aide (ce plafond a été fixé à 400 000 F, en cas de préjudice corporel, par un décret pris au mois de mars 1986). Il a ajouté que la Chancellerie reconduisait le crédit destiné à subventionner les 97 associations et bureaux municipaux d'aide aux victimes.

En ce qui concerne l'administration centrale, le rapporteur pour avis a déclaré qu'elle connaîtrait une stagnation de ses crédits de paiement mais bénéficierait de 21 créations d'emploi ; en matière de lutte contre la toxicomanie, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a rappelé que les réformes législatives récentes dotaient la justice de moyens juridiques nouveaux et a précisé que la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie verrait ses crédits de fonctionnement progresser de 33 %.

Evoquant les problèmes du Conseil d'Etat, le rapporteur pour avis a indiqué que dans une affaire sur deux, le délai de jugement était toujours supérieur à trois ans : la pérennisation de la crise de la juridiction administrative justifiant la réorganisation qui fait

actuellement l'objet du débat sur la création des cours administratives d'appel.

M. Germain Authié, rapporteur pour avis, a enfin déclaré que la commission nationale de l'informatique et des libertés, dont l'activité s'accroît et se diversifie, bénéficierait en 1988 d'un budget de 14,7 millions de francs.

Il a estimé en conclusion que le budget de la Chancellerie connaissait dans l'ensemble une progression continue depuis 10 ans, toujours supérieure à l'augmentation moyenne du budget de l'Etat ; il a exprimé le souhait que les services judiciaires dont le rôle relève si éminemment de la souveraineté de l'Etat, bénéficient à l'avenir d'un effort financier comparable à celui qui est consenti en faveur de l'administration pénitentiaire dans le présent projet de budget.

Après l'intervention de **M. Jacques Larché, président**, **M. Félix Ciccolini** s'est demandé si les magistrats placés auprès des chefs de cour bénéficieraient de toutes les garanties du statut de la magistrature ; il a ensuite fait état d'un propos du Premier Président de la Cour de cassation annonçant que la chambre sociale de la haute juridiction "fonctionnait", depuis quelques mois, d'une manière beaucoup plus satisfaisante ; après s'être ému de la réduction des personnels des greffes des juridictions et des conséquences à en attendre sur les délais de mise en forme des jugements et arrêts, **M. Félix Ciccolini** a plaidé pour une meilleure formation des personnels appelés à utiliser les nouveaux moyens informatiques.

M. Christian Bonnet a souligné la lenteur de l'instruction des demandes d'aide judiciaire et la nécessité de simplifier les formalités des demandes d'admission ; il s'est ensuite élevé contre la faiblesse des moyens de fonctionnement mis à la disposition des magistrats.

M. Jacques Larché, président, a souhaité que la commission plaide pour "la simplification maximum" des formalités de demande d'aide judiciaire.

Après l'intervention du rapporteur pour avis qui a relevé, s'agissant de l'informatisation des juridictions, que les logiciels n'étaient pas toujours adaptés aux utilisateurs, **M. Daniel Hoeffel** a déclaré que malgré le transfert à l'Etat des charges de justice, les présidents des tribunaux continuaient à s'adresser aux départements pour obtenir un complément de crédits en raison de la faiblesse des dotations de fonctionnement allouées par l'Etat aux juridictions et qu'il convenait d'éviter que ce nouveau glissement ne s'institutionnalise.

Après une nouvelle intervention du rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable sur les crédits alloués aux services judiciaires dans le budget de la justice pour 1988.

Sur le rapport pour avis de **M. Charles de Cuttoli**, la commission a ensuite examiné les crédits alloués à l'éducation surveillée dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1988.

M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis, a d'abord déclaré qu'avec un budget de 1,3 milliard de francs environ, l'éducation surveillée pouvait apparaître comme "l'enfant pauvre" du "parent pauvre" que constitue déjà le budget du ministère de la justice ; il a ajouté que ces crédits avaient été abondamment critiqués par l'opposition à l'Assemblée nationale en raison notamment de la suppression de 67 emplois et de la réduction de 11 % des dépenses en capital ; 209 emplois ayant déjà été supprimés dans le précédent budget, il a souligné que la contraction d'effectifs, sur deux ans, concernerait 280 postes.

Il a relevé que ces chiffres devaient toutefois être interprétés à la lumière des orientations nouvelles que la Chancellerie entendait donner à sa politique de l'éducation surveillée, notamment à la suite des

conclusions d'un rapport "d'audit" remis au garde des sceaux au mois de décembre 1986.

M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis, a rappelé que le secteur public de l'éducation surveillée disposait au 31 juillet 1987 d'une capacité de prise en charge permanente de 30.000 jeunes (contre 110.000 dans le secteur associatif) et qu'il comportait au 30 juin 1987, 5.456 agents titulaires et contractuels. Il a souligné, à cet égard, que les agents contractuels n'étaient pas concernés par les suppressions de 67 emplois.

Le rapporteur pour avis a ensuite fait observer que 31 % (soit quelques 40.000 enfants environ) des 120.000 jeunes pris en charge à tout moment par l'éducation surveillée étaient âgés de moins de dix ans.

Evoquant le financement des établissements et services de l'éducation surveillée, **M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis**, a rappelé que l'apport des conseils généraux au titre de l'aide sociale à l'enfance était estimé à environ 4 milliards de francs ; les crédits de la Chancellerie affectés à l'éducation surveillée se répartissant en 1988 en 0,8 milliard de francs vers le secteur public et 0,5 milliard de francs vers le secteur associatif.

Il a précisé que l'Etat finançait exclusivement les mesures d'investigation, les mesures prises en vertu de l'ordonnance de 1945, les mesures relatives aux jeunes majeurs (4 % de l'effectif environ) et les décisions d'investissement qui les concernent ; le financement de toutes les mesures d'assistance éducative, à l'exception des mesures d'investigation ; relevant des conseils généraux.

Le rapporteur pour avis a ensuite déclaré que le rapport "d'audit" était composé d'un rapport de synthèse sur "la mission et l'organisation du service public de l'éducation surveillée" et de trois rapports spécifiques traitant des relations de ce service avec l'administration, les juridictions et les associations ; cette expertise, a-t-il

ajouté, ne remet pas en cause la politique éducative conduite par l'éducation surveillée dans le domaine de la prise en charge des mineurs ; elle attire cependant l'attention sur deux points :

- la pédagogie éducative qu'il conviendrait de réexaminer afin de concentrer l'action du service sur les mineurs les plus difficiles (pré-délinquants et délinquants), de réhabiliter la notion d'hébergement et de mieux utiliser les moyens existants ;

- l'organisation administrative qui exige des modifications profondes consistant notamment dans l'harmonisation des circonscriptions de l'éducation surveillée avec la carte administrative des régions, la création d'un corps d'administrateurs qualifiés et le relèvement du niveau des emplois.

M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis, a ensuite souligné que les orientations nouvelles de la Chancellerie s'inspiraient des recommandations de l'expertise en prévoyant en particulier :

- l'institution de services éducatifs permanents composés d'un chef de service éducatif et d'éducateurs, dans chaque tribunal pour enfants ;

- le réexamen des formules de prise en charge ;

- l'accent mis sur l'insertion sociale et la formation professionnelle des jeunes pris en charge ;

- la réorganisation administrative de l'éducation surveillée ; à cet égard, le rapporteur pour avis a précisé qu'un prochain décret allait mettre en place un nouvel organigramme définissant les attributions des directeurs régionaux et des directeurs départementaux de l'éducation surveillée.

En conclusion, **M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis**, a estimé que les critiques que l'on était en droit d'adresser à l'éducation surveillée portaient sur ses structures, son activité et ses méthodes. A propos des structures, le rapporteur pour avis a constaté que

l'éducation surveillée était une administration privée de véritable hiérarchie ; s'agissant du champ d'activité, il a estimé qu'en dispersant ses efforts, l'éducation surveillée avait peut-être oublié l'objet de sa mission initiale : faire en sorte que des jeunes délinquants se réinsèrent dans la société.

Le rapporteur pour avis a enfin jugé souhaitable de réhabiliter certaines méthodes éducatives traditionnelles qui se sont vues, ces dernières années, entièrement supplantées par des idées théoriques fondées avant tout sur la non-coercition, l'abandon total de l'internat notamment lui paraissant procéder de ce courant de pensée.

Il a estimé que les orientations pour 1988 de la Chancellerie paraissaient prendre en compte les défaillances constatées en s'efforçant d'y porter remède.

En conclusion, et sur proposition de son rapporteur pour avis, **la commission a donné un avis favorable sur les crédits alloués à l'éducation surveillée dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1988.**

La commission a enfin procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Jean-Marie Girault sur le budget des territoires d'outre-mer pour 1988.**

M. Jean-Marie Girault a rappelé l'attention toute particulière que la commission porte à l'outre-mer, avant de souligner qu'une appréciation complète de l'effort consenti par le budget de l'Etat en faveur des territoires d'outre-mer devait prendre en compte, non seulement les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux territoires, mais également l'ensemble des dépenses des autres ministères affectées aux territoires d'outre-mer.

S'agissant des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer, le rapporteur pour avis a indiqué qu'ils tendent à se stabiliser en 1988 autour du niveau exceptionnel atteint en 1987, soit un montant total de 1,773 milliard de francs en progression de 3,2 % par

rapport à l'exercice précédent. Pour ce qui concerne les crédits spécifiquement affectés aux territoires d'outre-mer, il a précisé que ceux-ci confirment pratiquement le niveau remarquable atteint en 1987, puis il a indiqué les grandes lignes de l'évolution des crédits par action :

- les moyens des services extérieurs de l'Etat progressent de 4,6 % ;

- les subventions versées aux budgets des territoires sont en faible progression par rapport à l'an dernier, les 50 millions supplémentaires qui figurent à cette action étant uniquement destinés au soutien de l'exploitation du nickel ;

- les crédits destinés à l'action sociale et culturelle enregistrent une baisse de 2,9 % ; il convient toutefois de rappeler qu'ils ont été multipliés par 12 en 1987 ;

- l'action économique reste une priorité puisqu'elle absorbe plus de 34 % des crédits, notamment en raison de la création du fonds exceptionnel d'aide et de développement pour la Nouvelle-Calédonie ; la diminution constatée des crédits de paiement du Fonds d'intervention et de développement économique et social (F.I.D.E.S.) n'apparaît pas vraiment préoccupante, elle traduit simplement un certain retard dans la réalisation des investissements et elle doit être nuancée au regard de l'évolution positive des autorisations de programme ; les opérations financées par le F.I.D.E.S. en 1987 ont surtout concerné la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, pour laquelle on constate un renforcement de l'effort financier, et, enfin, Wallis-et-Futuna qui bénéficient d'une active politique de désenclavement ;

- les crédits consacrés à la recherche progressent de 6,4 % en 1988 et atteignent près de 44 millions de francs ; l'effort consenti en faveur de la recherche dans les Terres australes et antarctiques françaises (T.A.A.F.), qui progresse de plus de 30 %, ne doit pas faire oublier que la recherche est également destinée à jouer un rôle fondamental dans la définition des perspectives du

développement économique de l'outre-mer et qu'à ce titre, il convient de l'encourager.

S'agissant des interventions des ministères techniques, le rapporteur pour avis a souligné que l'évolution positive des crédits traduit clairement la poursuite de l'effort engagé en 1987. Il a ensuite insisté sur leur volume considérable -6,9 milliards de francs- et rappelé la part prépondérante des dépenses d'éducation et des dépenses militaires.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a ensuite formulé quelques observations sur l'évolution de la situation des territoires.

Il a tout d'abord indiqué que le projet de statut de la Nouvelle-Calédonie donnera prochainement l'occasion à la commission de faire le point des questions institutionnelles dans ce territoire, puis il a souligné les résultats encourageants de l'action économique engagée par le Gouvernement dès l'été 1986. Cette politique a en effet encouragé une reprise de l'activité économique, notamment dans le cadre régional maintenu par la loi du 17 juillet 1986 ; elle a contribué à relancer les activités du bâtiment et des travaux publics, du tourisme et de l'aquaculture, elle a également permis de financer des projets régionaux et communaux, dans le souci de rééquilibrer le territoire.

Le rapporteur pour avis s'est également félicité des efforts réalisés en faveur du développement de Poindimié et du projet d'y installer -enfin- un lycée, dans un territoire long de plus de 400 km qui, jusqu'à présent, ne comprenait que deux lycées, tous deux situés dans le périmètre de Nouméa.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a ensuite fait valoir que la mise en place administrative du statut est en cours d'achèvement en Polynésie française et la portée des difficultés politiques récentes doit être appréciée avec circonspection. Il a également souligné les résultats de la politique sociale conduite par le

gouvernement territorial en matière de salaires, de prix, de revenus des personnes âgées et des familles, d'emploi et de formation professionnelle.

S'agissant de Wallis-et-Futuna, le rapporteur pour avis a rappelé que des élections territoriales se sont déroulées le 15 mars dernier et que le statut ne soulève aucune difficulté particulière. Il a ensuite mis l'accent sur les résultats encourageants de la politique de désenclavement conduite depuis mars 1986, en dépit des ravages causés par le cyclone Raja, dont les coûts ont été estimés à quelque 53 millions de francs.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a ensuite abordé la situation du territoire des terres australes et antarctiques françaises pour signaler que sa situation juridique n'est pas susceptible d'évolution avant 1991, mais qu'en tout état de cause, il souhaiterait que le Gouvernement précise ses intentions à cet égard. Après avoir rappelé que la France conduit une politique active de recherche dans le territoire, il s'est félicité que le projet de construction d'une piste aérienne en Terre-Adélie soit définitivement adopté ; la réalisation de cette piste devrait en effet permettre à la France de mieux appréhender la vocation économique d'un territoire qui fait aujourd'hui l'objet d'une attention renouvelée.

Enfin, s'agissant des Iles éparses, il a indiqué qu'un port serait prochainement aménagé par une entreprise privée sur l'îlot Clipperton.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a conclu son intervention par un rapide examen des finances locales des territoires, à l'occasion duquel il a souligné quelques évolutions constatées en 1987 :

- le budget du territoire de Nouvelle-Calédonie a progressé de 3,9 % ;

- le budget du territoire de Polynésie a progressé de plus de 30 %, grâce aux subventions versées par l'Etat et à un recours accru à l'emprunt ; ces ressources nouvelles contribuent à financer une politique active, elles se

traduisent toutefois par une progression rapide de l'endettement ;

- le budget territorial de Wallis-et-Futuna a connu une progression de 16 % qui témoigne de l'effort accru de l'Etat en faveur du territoire ;

- l'évolution des finances régionales de Nouvelle-Calédonie montre que l'effort d'investissement se développe tandis que l'aide de l'Etat se dirige de plus en plus vers les régions Nord, Centre et Loyauté -60 % des subventions leur ont été accordées- contribuant ainsi à rééquilibrer le territoire ;

- les finances communales de Nouvelle-Calédonie ont reçu une aide accrue de l'Etat, les subventions d'équipement ayant été multipliées par trois ;

- enfin, les communes de Polynésie ont également bénéficié des aides de l'Etat qui finance actuellement plus de 70 % de leurs ressources.

Au **président Jacques Larché** qui le remerciait pour son exposé et lui demandait comment les récents dommages causés en Polynésie allaient être indemnisés, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'Etat prendra en charge la totalité des dommages, en application de la législation récente sur les conséquences matérielles des attroupements et des émeutes, et que l'évaluation de ces dommages est actuellement en cours.

En conclusion, la commission a donné un avis favorable à l'adoption du budget des territoires d'outre-mer pour 1988.

**COMMISSION CHARGÉE D'EXAMINER
LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION
PORTANT MISE EN ACCUSATION
DE M. CHRISTIAN NUCCI,
ANCIEN MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES,
CHARGÉ DE LA COOPÉRATION
ET DU DEVELOPPEMENT,
DEVANT LA HAUTE COUR DE JUSTICE**

Mardi 17 novembre 1987 - Présidence de M. Josselin de Rohan, président - Après avoir débattu du calendrier de ses travaux, la commission a décidé d'entendre, à une date qui sera fixée ultérieurement, une déclaration de **M. Christian Nucci**, à la demande de ce dernier.

La commission s'est prononcée par un vote en faveur du secret de ses travaux. Les groupes socialiste et communiste, et M. Edgar Faure ont déclaré ne pas prendre part au vote.

Puis, la commission est passée à la suite de son ordre du jour.

Elle a enfin fixé au mardi 24 novembre sa prochaine réunion.