

N° 8

30 novembre 1987

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
Affaires culturelles	645
Affaires économiques et Plan.....	649
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la nation	653
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	671
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	685
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole	687

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 25 novembre 1987.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a entendu **M. Jean-Bernard Raimond, ministre des affaires étrangères**, sur les crédits inscrits au budget de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques dans le projet de finances pour 1988.

M. Jean-Bernard Raimond s'est tout d'abord déclaré peu satisfait de l'évolution stationnaire du budget de la direction générale pour 1988. Il a cependant rappelé que la direction avait bénéficié en 1987 d'une progression sensible de ses crédits et que sa part dans le budget du ministère était passée de 33,4 % en 1986 à 35,37 % en 1987 et à 36,07 % en 1988.

Dans ce contexte de faible croissance, le ministre a indiqué qu'il avait tenté de conserver les priorités affirmées en 1987.

Un effort particulier est accompli au profit de certaines zones géographiques : Afrique lusophone, notamment Angola et Mozambique ; Pacifique Sud (le fonds d'aide et de coopération du Pacifique Sud est abondé de 30 millions de francs) ; Maghreb, dans lequel sont implantées des "filières d'enseignement francophones".

Les orientations sectorielles qui ont été renforcées concernent essentiellement la revalorisation des allocations de bourses accordées aux étrangers en France

et le développement des actions audiovisuelles (extension de T.V.5 au Canada et de R.F.I. en Asie du Sud-Est).

Enfin, le ministre a abordé la réforme des statuts des enseignants français à l'étranger. La revalorisation du statut des "recrutés locaux" sera progressive et concertée ; elle s'effectuera par la substitution de "recrutés locaux" aux "détachés au barème" à chaque fois que celle-ci sera possible sans nuire à la qualité de l'enseignement. Les crédits des postes budgétaires supprimés seront affectés à l'amélioration des traitements des "recrutés locaux". Cette réforme sera mise en oeuvre dès l'année prochaine dans quatre pays : Espagne, Portugal, Grèce et Mexique. Le nombre de postes budgétaires supprimés ne devrait atteindre qu'1/10^e des effectifs, soit environ 300 postes sur 3.000.

Interrogé par M. Jacques Pelletier, rapporteur pour avis, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- toute réduction supplémentaire des effectifs budgétaires du ministère des affaires étrangères aurait des incidences sur les postes diplomatiques ; en conséquence, ce département devrait, au même titre que les autres fonctions régaliennes (magistrature, police), échapper aux mesures visant à geler des emplois ;

- les crédits de recherche supplémentaires (+ 20,6 % en 1988) seront affectés aux fouilles archéologiques et aux établissements de recherche ;

- la réduction des crédits affectés aux centres et instituts culturels ne traduit pas un désengagement en matière d'enseignement du français, langue étrangère, mais la recherche d'une meilleure coordination avec les activités des Alliances françaises qui bénéficient au contraire d'une progression substantielle de leur dotation ;

- une mission a été envoyée en Thaïlande pour étudier la possibilité d'implantation d'un émetteur de R.F.I. dans ce pays ; la décision ne sera prise qu'à l'issue de cette expertise ;

- le programme "mosaïques" produit par Radio France internationale et destiné à favoriser l'intégration des étrangers en France soulève de vives critiques : dans l'hypothèse où son maintien serait décidé, le ministère interviendrait auprès du ministère des affaires sociales afin que celui-ci comble le déficit qui en résulte pour R.F.I. ;

- l'enchevêtrement des structures compétentes pour la francophonie traduit en fait la diversité du monde francophone ;

- enfin, le ministre a indiqué qu'une résolution relative au statut du français dans les organisations internationales avait été adoptée à Québec.

Un débat s'est ensuite engagé au cours duquel sont intervenus :

- **M. Jacques Habert**, qui a exprimé sa vive déception relative au budget de la direction générale pour 1988 et s'est inquiété de la suppression de 87 postes d'enseignants ; il a en revanche applaudi à la revalorisation du statut des recrutés locaux qu'il réclamait de longue date et qui devrait mettre un terme aux disparités de traitement entre recrutés locaux et détachés au barème qui pouvait atteindre des proportions de 1 à 10, voire de 1 à 20 dans certains pays. Il a regretté que la suppression du bénéfice des dispositions du décret de 1967 aux "détachés budgétaires" se révèle impossible, ou encore que cette revalorisation des rémunérations des "recrutés locaux" envisagée ne soit pas financée par des mesures nouvelles : ceci aurait permis d'améliorer leur statut sans porter atteinte aux effectifs de "détachés au barème" ;

- **M. Marc Lauriol**, qui a demandé des précisions sur la situation du français au Maghreb et notamment en Algérie et qui a par ailleurs interrogé le ministre sur la politique menée par la France dans le Pacifique Sud ;

- **M. Ivan Renar**, qui a souhaité connaître l'importance des efforts de traduction accomplis dans le

domaine du livre ainsi que les critères retenus pour le financement des tournées d'orchestres nationaux à l'étranger ;

- **M. Maurice Schumann, président**, qui a suggéré le regroupement des instances compétentes pour la francophonie au sein d'un ministère délégué rattaché au ministère des affaires étrangères.

La commission a ensuite procédé à l'examen des **crédits relatifs à la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques inscrits dans le projet de loi de finances pour 1988, sur le rapport de M. Jacques Pelletier, rapporteur pour avis.**

M. Jacques Pelletier a souligné que dans l'ensemble le budget de la direction générale pour 1988 était médiocre. Il a cependant indiqué que l'évolution des dépenses d'interventions lui paraissait plus satisfaisante et que certaines mesures nouvelles particulièrement positives avaient été retenues : revalorisation des bourses, lutte contre le SIDA, renforcement des effectifs de volontaires du service national actif auprès des organismes non gouvernementaux, renforcement des échanges audiovisuels. Le rapporteur pour avis a insisté sur l'efficacité des actions menées en faveur de la francophonie, qui se traduisent par une multiplicité de décisions ponctuelles et concrètes. Il a conclu qu'en définitive les points positifs l'emportaient sur l'aspect général stationnaire du budget.

A l'issue de cet exposé, la commission a décidé, sur proposition de son rapporteur, de donner un **avis favorable aux crédits inscrits au budget de la D.G.R.C.S.T. pour 1988.**

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 25 novembre 1987.-Présidence de M. Jean François-Poncet, président. La commission a tout d'abord procédé à la désignation des **candidats titulaires et suppléants** pour faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire**, chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi** modifiant la loi du 28 mars 1885 sur les **marchés à terme**. Ont été désignés en qualité de :

Candidats titulaires : MM. Jean François-Poncet, Alain Pluchet, Charles Jolibois, Philippe François, Jacques Bellanger, Georges Dessaigne et André Bohl.

Candidats suppléants : MM. Richard Pouille, Louis Minetti, Robert Laucournet, Charles-Edmond Lenglet, Désiré Debavelaere, Jean Huchon et André Rouvière.

Puis la commission a **désigné les rapporteurs** suivants :

- **M. Louis Minetti** pour la **proposition de loi n° 272** (1986-1987), présentée par M. Jean-Luc Bécart et plusieurs de ses collègues, tendant à instituer le **droit au logement** et à définir les modalités de sa mise en oeuvre concrète ;

- **M. Robert Laucournet** pour la **proposition de loi n° 372** (1986-1987), présentée par M. Roland Courteau et plusieurs de ses collègues, tendant à **diminuer** le montant des **annuités de remboursement des prêts d'accession à la propriété sociale** devenues trop élevées au regard des ressources des acquéreurs ;

- **M. Robert Laucournet** pour la proposition de loi n° 12 (1987-1988), présentée par M. André Méric et plusieurs de ses collègues, tendant à élever le niveau quantitatif et qualitatif de la contribution française au développement des pays non industrialisés et à lutter contre la faim ;

- **M. Pierre Lacour** pour la proposition de loi n° 56 (1987-1988), présentée par MM. Roland du Luart, Philippe François et Pierre Lacour, relative à la régulation de certaines populations animales.

M. Jean François-Poncet, président, a ensuite fait connaître à la commission que deux projets de loi seraient prochainement soumis à son examen, l'un relatif à la transformation de la Régie nationale des usines Renault en société anonyme et l'autre 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.

M. Philippe François a alors regretté que, bien que rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif à la mutualisation de la Caisse nationale de Crédit agricole, la commission des finances ne l'ait pas mis en rang utile dans la composition de la commission mixte paritaire et qu'il n'ait pu, de ce fait, prendre part au vote.

Enfin, **M. Jean François-Poncet, président**, conformément à ce qui avait été envisagé lors de la première réunion de la session parlementaire, a proposé à la commission de demander au Sénat l'autorisation de constituer, sur le fondement de l'article 21 du règlement du Sénat, une mission d'information portant sur les conséquences qu'aura, pour l'économie française, l'achèvement du grand marché européen.

Cette mission doit permettre de procéder à des auditions, d'organiser un colloque et de publier un rapport d'information. Elle comportera 15 membres répartis à la proportionnelle des groupes et disposera d'un ou deux

rapporteurs, le président ayant souhaité assurer cette fonction.

Sur une question de **MM. Jacques Moutet et Auguste Chupin, M. Jean François-Poncet, président**, a ensuite précisé le programme d'auditions envisagées et a indiqué la venue, devant la commission, de M. Edouard Balladur, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, le mercredi 2 décembre 1987 à 16 h 30. La commission a adopté, à l'unanimité, le **principe et les objectifs de la mission d'information.**

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

Vendredi 27 novembre 1987 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a tout d'abord dressé un bilan des décrets d'application des lois.

Le contrôle de l'application des textes de loi appelle, au 15 septembre 1987, les commentaires suivants :

I - TEXTES D'APPLICATION PUBLIES

Il convient de préciser que le présent relevé ne recense ni les textes réglementaires d'application des lois intervenus pour compléter ou modifier un texte réglementaire ancien, déjà pris pour l'application d'une loi, ni les textes réglementaires non spécifiquement mentionnés ou prévus par les lois auxquelles ils se réfèrent, ni les ordonnances de l'article 38 de la Constitution intervenues pour la mise en oeuvre d'une loi d'habilitation.

Sous ces réserves, il faut distinguer parmi les textes d'application réglementaire parus depuis le 15 mars 1987, ceux qui ont trait aux lois de finances et ceux qui ont une incidence financière directe.

A) Textes ayant trait aux lois de finances

- La loi de finances pour 1975 n° 74-1129 du 30 décembre 1974 (J.O. du 31.12.74) a fait l'objet d'un

arrêté du 17 juillet 1987 (J.O. du 8.08.87, p. 8998) qui fixe les modalités de mise en oeuvre des dispositions concernant le paiement de la pension et de la rente viagère d'invalidité.

- La loi de finances pour 1984 n° 83-1179 du 29 décembre 1983 (J.O. du 30.12.83) a fait l'objet de trois arrêtés :

. deux arrêtés du 27 mars 1987 (J.O. du 8.04.87, p. 3978) déterminent l'un les modalités d'application de la création d'une taxe sur la diffusion de programmes audiovisuels par câble ou par voie hertzienne, l'autre les règles de soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels ;

. un arrêté du 6 juillet 1987 (J.O. du 12.08.87, p. 9214) précise les conditions d'attribution des ressources de dotation générale de décentralisation.

- La loi de finances rectificative pour 1984 n° 84-1209 du 29 décembre 1984 (J.O. du 30.12.84) a conduit à la publication d'un décret en Conseil d'Etat n° 87-319 du 12 mai 1987 (J.O. du 13.05.87, p. 5245 à 5249) qui concerne la prise en charge par l'Etat d'une partie de la dette de la société pour la mise en valeur agricole de la Corse.

- La loi de finances pour 1986 n° 85-1403 du 30 décembre 1985 (J.O. du 31.12.85) renvoyait l'application de plusieurs de ses dispositions à l'intervention réglementaire :

. à l'article 29-V, un arrêté du 27 mars 1987 (J.O. du 8.04.87, p. 3978) aménage la taxe et le prélèvement sur certaines recettes perçus par les sociétés diffusant des programmes de télévision ;

. un autre arrêté du 27 mars 1987 (J.O. du 8.04.87, p. 3978) modifie le compte d'affectation spéciale "soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels".

- La loi de finances pour 1987 n° 86-1317 du 30 décembre 1986 (J.O. du 31.12.86) prévoyait l'intervention de nombreuses dispositions d'application :

- . la liste des Etats où la provision pour implications commerciales à l'étranger peut être égale au montant de l'investissement réalisée, prévue à l'article 10-1, a été établie par un arrêté du 22 avril 1987 (J.O. du 28.05.87, p. 5824) ;

- . le décret n° 87-326 du 13 mai 1987 (J.O. du 14.05.87, p. 5308) précise les modalités d'application des articles 14 et 45 de la loi ;

- . à l'article 18, le décret n° 87-642 du 6 août 1987 (J.O. du 8.08.87, p. 8985) fixe les conditions d'application aux salariés agricoles d'un régime transitoire d'imposition ;

- . à l'article 21.IV, le décret n° 87-183 du 17 mars 1987 (J.O. du 21.03.87, p. 3216) précise le régime d'évaluation des stocks à rotation lente ;

- . à l'article 55-II, le décret n° 87-718 du 28 août 1987 (J.O. du 2.09.87, p. 10 087) modifiant le décret n° 87-1 du 5 janvier 1987 et les arrêtés du 31 mars 1987 (J.O. du 8.04.87, p. 3976), 3 avril 1987 (J.O. du 7.04.87, p. 3872-3873), 4 mai 1987 (J.O. du 10.05.87, p. 5145), 10 mai 1987 (J.O. du 13.05.87, p. 5239), 1er juin 1987 (J.O. du 3.06.87, p. 5999), 15 juin 1987 (J.O. du 20.06.87, p. 6651), 30 juin 1987 (J.O. du 5.07.87, p. 7358), 3 août 1987 (J.O. du 9.08.87, p. 9048), 6 août 1987 (J.O. du 13.08.87, p. 9263) et 28 août 1987 (J.O. du 2.09.87, p. 10 088) déterminent les conditions dans lesquelles le ministre de l'économie, des finances et de la privatisation est autorisé à procéder, en 1987, à des emprunts et à des conversions facultatives d'emprunts et opérations de consolidation de la dette publique ;

- . à l'article 92, le décret n° 87-225 du 17 mars 1987 (J.O. du 2.04.87, p. 3676) précise les conditions de revalorisation des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

- La loi de finances rectificative pour 1986 n° 86-1318 du 30 décembre 1986 (J.O. du 31.12.86) a fait l'objet de trois textes d'application réglementaires :

. le décret en Conseil d'Etat n° 87-254 du 10 avril 1987 (J.O. du 11.04.87, p. 4161) et l'arrêté du 7 juillet 1987 (J.O. du 18.07.87, p. 8045) précisent le mode de financement des formations en alternance sur lesquelles s'appuie le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes en ouvrant aux signataires de l'accord du 26 octobre 1983 la possibilité de créer un compte unique de trésorerie ;

. l'arrêté du 8 avril 1987 (J.O. du 10.04.87, p. 4115) détermine les modalités de la participation des associations syndicales de défense contre les incendies de forêts des Landes de Gascogne à la remise en valeur de la forêt de cette région.

B) Textes à incidence financière directe

- La loi relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes n° 82-594 du 10 juillet 1982 (J.O. du 13.07.1982) a fait l'objet d'un décret en Conseil d'Etat n° 87-244 du 7 avril 1987 (J.O. du 9.04.87, p. 4032-4033) relatif à la fixation du siège, de la composition et de la répartition en secteurs des chambres régionales des comptes créées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

- La loi relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit n° 84-46 du 24 janvier 1984 (J.O. du 25.01.84) a fait l'objet de deux textes d'application réglementaires :

. le décret n° 87-726 du 28 août 1987 (J.O. du 5.09.87, p. 10 271) est venu modifier le décret n° 84-709 du 24 juillet 1984 ;

. l'arrêté du 7 juillet 1987 (J.O. du 11.07.87, p. 7788-7789) a procédé à la nomination de commissaires du gouvernement conformément aux dispositions de l'article 50 de la loi.

- La loi créant une société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (S.E.I.T.A.) n° 84-603 du 13 juillet 1984 (J.O. du 14.07.84) renvoyait l'application de plusieurs de ses dispositions à l'intervention réglementaire. Le décret n° 87-458 du 30 juin 1987 (J.O. du 1.07.87, p. 7145) porte approbation et fixe les statuts du personnel de la S.E.I.T.A.

- La loi portant dispositions diverses d'ordre économique et financier n° 85-695 du 11 juillet 1985 a fait l'objet d'un arrêté du 17 juillet 1987 (J.O. du 22.08.87, p. 9663) qui détermine les conditions de compensation à verser aux départements en contrepartie de la suppression de la taxe spéciale sur les voitures particulières de plus de 16 CV.

- La loi relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité n° 85-1098 du 11 octobre 1985 (J.O. du 16.10.85) a fait l'objet d'un arrêté du 6 juillet 1987 (J.O. du 12.08.87, p. 9214) :

. celui-ci fixe les conditions dans lesquelles il est procédé chaque année au calcul et à l'actualisation du solde résultant de la différence entre les montants des dépenses supportées précédemment par l'Etat et celles supportées dorénavant par le département ou la région ;

. il détermine les conditions de prise en compte de la taxe à la valeur ajoutée sur les dépenses antérieurement supportées par le département ou la région pour le fonctionnement de l'administration préfectorale ;

. il précise les modalités de constatation par l'Etat, après avis de la Commission d'évaluation des charges, des dépenses d'équipement effectuées dans les dix dernières années ;

. il précise enfin les conditions d'application des dispositions des titres 1er et II de la loi.

- La loi relative à la dotation globale d'équipement n° 85-1352 du 20 décembre 1985 (J.O. du 21.12.85) a fait l'objet d'un décret en Conseil d'Etat n° 87-293 du 29 avril 1987 (J.O. du 30.04.87, p. 4833-4834) qui précise les conditions d'application de la dotation globale d'équipement aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

- La loi autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social n° 86-793 du 2 juillet 1986 (J.O. du 3.07.86) prévoyait l'intervention de nombreuses dispositions d'application :

. un décret en Conseil d'Etat du 6 avril 1987 (J.O. du 11.04.87, p. 4163-4164) fixe les règles concernant le transfert des entreprises du secteur public au secteur privé, notamment les conditions de délivrance des autorisations administratives ;

. le décret en Conseil d'Etat n° 87-844 du 17 juillet 1987 (J.O. du 18.07.87, p. 8024-8029) et des arrêtés du 31 mars 1987 (J.O. du 4.04.87, p. 3751), 24 avril 1987 (J.O. du 25.04.87, p. 4658) et 17 juillet 1987 (J.O. du 31.07.87, p. 8588) déterminent les conditions d'application de la réforme de l'intéressement et de l'actionnariat des salariés ;

. l'article 4, relatif au programme de la privatisation a fait l'objet de nombreux arrêtés, en date du 30 mars 1987 (J.O. du 2.04.87, p. 3664), 31 mars 1987 (J.O. du 4.04.87, p. 3751), 3 avril 1987 (J.O. du 4.04.87, p. 3752), 17 avril 1987 (J.O. du 18.04.87, p. 4408), 24 avril 1987 (J.O. du 25.04.87, p. 4656-4657 et p. 4658), 6 mai 1987 (J.O. du 8.05.87, p. 5104-5105), 22 mai 1987 (J.O. du 23.05.87, p. 5653), 1er juin 1987 (J.O. du 5.06.87, p. 6088-6089) et 12 juin 1987 (J.O. du 13.06.87, p. 6342-6343) ;

. à l'article 5, 1°) de la loi, des arrêtés du 30 mars 1987 (J.O. du 2.04.87, p. 3664), 17 avril 1987 (J.O. du 18.04.1987, p. 4408), 24 avril 1987 (J.O. du 25.04.87, p. 4656-4657 et p. 4658), 7 mai 1987 (J.O. du 8.05.87, p. 5104-5105), 22 mai 1987 (J.O. du 23.05.87, p. 5633), 1er

juin 1987 (J.O. du 5.06.87, p. 6088), 12 juin 1987 (J.O. du 13.06.87, p. 6342-6343), 8 juillet 1987 (J.O. du 10.07.87, p. 7509-7510) précisent les modalités de transfert des entreprises du secteur public au secteur privé (notamment dans le cas des entreprises figurant sur la liste indexée à l'article 4).

- La loi relative aux modalités d'application des privatisations décidées par la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social n° 86-912 du 6 août 1986 (J.O. du 7.08.86) a également fait l'objet d'une intervention réglementaire importante :

. les arrêtés précédemment cités pour l'application de l'article 4 de la loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social appliquent l'article 3 de la présente loi, c'est-à-dire la fixation des prix d'offre, des prix de cession et des parités d'échange après avis de la commission de privatisation chargée de l'évaluation de la valeur des entreprises privatisables ;

. le décret en Conseil d'Etat n° 87-227 du 2 avril 1987 (J.O. du 3.04.87, P. 3704) et les arrêtés précédemment cités, ainsi que l'arrêté du 8 juillet 1987 (J.O. du 10.07.87, p. 7509) précisent les conditions de réalisation des privatisations dans le cas du choix de l'acquéreur hors marché financier et les conditions de publicité auxquelles est subordonnée cette décision ;

. 5 arrêtés du 3 avril 1987 (J.O. du 4.04.87, p. 3752-3754), 17 avril 1987 (J.O. du 18.04.87, p. 4408-4409), 7 mai 1987 (J.O. du 8.05.87, p. 5105-5106), 22 mai 1987 (J.O. du 23.05.87, p. 5653) et 12 juin 1987 (J.O. du 13.06.8, p. 6343-6344) procèdent à évaluation des titres d'emprunts d'Etat ou assimilés (article 5) ;

. le décret n° 87-447 du 29 juin 1987 (J.O. du 30.06.87, p. 7016) fixe les conditions de privatisation de la Mutuelle générale française (M.G.F.) ;

. l'arrêté précité du 30 mars 1987 (J.O. du 2.04.87, p. 3664) abaisse la limite que ne peut excéder la cession de titres d'une entreprise à des personnes physiques ou morales étrangères ou sous contrôle étranger et permet, si la protection des intérêts nationaux l'exige, la transformation ordinaire détenue ou acquise par l'Etat en une action spécifique assortie des droits définis à l'article 10 de la loi ;

. l'article 11 relatif aux conditions de cession des titres aux salariés d'une entreprise privatisée a été précisé par les arrêtés précités du 31 mars 1987 (J.O. du 4.04.87, P. 3751) et 24 avril 1987 (J.O. du 25.04.87, p. 4658), et par un arrêté du 8 juillet 1987 (J.O. du 10.07.87, p. 7509-7510) ;

. l'article 13 relatif au développement de l'actionnariat populaire a également été complété par un décret en Conseil d'Etat n° 87-227 du 2 avril 1987 (J.O. du 3.04.87, p. 3704), ainsi que par les arrêtés déjà cités du 31 mars 1987 (J.O. du 4.04.87, p. 3751) et du 8 juillet 1987 (J.O. du 10.07.87, p. 7509-7510) et par l'arrêté du 22 juillet 1987 (J.O. du 23.07.87, p. 8213) ;

. enfin, l'article 20 relatif à la procédure des transferts réglementaires, notamment concernant la désignation des experts indépendants chargés de l'évaluation de la valeur de l'entreprise et des actifs apportés éventuellement en échange a été précisé par le décret en Conseil d'Etat précité du 6 avril 1987 (J.O. du 11.04.87, p. 4163-4164).

- La loi sur l'épargne n° 87-416 du 17 juin 1987 (J.O. du 18.06.87) a fait l'objet d'un arrêté du 22 juillet 1987 (J.O. du 23.07.87, p. 8213) qui détermine les modalités d'application de la loi et en particulier les obligations déclaratives des contribuables et des intermédiaires.

- Enfin, la loi relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés n° 87-549 du 16 juillet 1987 (J.O. du 19.07.87) a été précisée par le décret n° 87- 725 du 28 août 1987 (J.O. du 5.09.87, p. 10271), relatif aux remises de

peines prévues à l'article 44 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1986.

II - TEXTES D'APPLICATION NON ENCORE PUBLIES

Il convient de distinguer parmi les textes d'application non encore publiés ceux dont la parution est annoncée par les services administratifs compétents et ceux dont la parution prochaine ne semble pas envisagée.

A) Textes dont la parution est annoncée

- La parution "imminente" de l'arrêté et du décret prévus par l'article 7.II.C, de la loi de finances pour 1983 relatif aux cotisations sociales de certaines catégories de salariés et assimilés ainsi qu'au plafond de cotisation des employeurs et travailleurs indépendants non agricoles est annoncée depuis déjà deux ans.

- Seuls les articles 7 et 26, alinéa 2 de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité sont en attente de plusieurs décrets en Conseil d'Etat.

La parution de ces textes interviendra de manière échelonnée, jusqu'en 1989, au rythme du transfert de la prise en charge des dépenses des services extérieurs de l'Etat par les différentes collectivités locales, comme cela a déjà été le cas pour la prise en charge des services d'action sociale (décret n° 86-1403 du 31 décembre 1986, J.O. du 8.01.87).

- L'article 76 de la loi n° 85-140 du 30 décembre 1985 portant loi de finances pour 1986, relatif au mode de calcul de la retraite de certains fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, est encore en attente d'un

texte d'application. Le décret prévu est actuellement soumis à l'avis du ministère de la Justice.

- Trois dispositions de la loi de finances pour 1987 n° 86-1317 du 30 décembre 1986 (J.O. du 31.12.86) demeurent en attente d'un texte d'application :

. devraient paraître prochainement, selon les services du ministère de l'Economie et des Finances, les deux décrets prévus aux articles 7-IV et 8-III sur les modalités d'application de la provision pour congés payés ;

. est soumis à une élaboration plus difficile et ne devrait pas intervenir avant la fin de cette année, le décret en Conseil d'Etat sur les modalités d'application et les obligations mises à la charge des sociétés ou de leurs représentants légaux et des souscripteurs dans le cas d'une déduction fiscale pour création d'entreprise (article 84-III de la loi).

- Deux dispositions de la deuxième loi de finances rectificative pour 1986 n° 86-1318 du 30 décembre 1986 doivent faire très prochainement l'objet d'un texte réglementaire :

. le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 33-10 de la loi, relatif à la fixation du champ d'application de la taxe sur les véhicules étrangers ou véhicules commerciaux ;

. le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 46-2, relatif à l'affectation à la région Ile-de-France de la totalité du produit de la redevance perçue à l'occasion de la construction de locaux à usage de bureaux et de locaux de recherche.

- La loi sur l'épargne n° 87-446 du 17 juin 1987 prévoit l'intervention de nombreux textes d'application :

. selon les services du ministère de l'Economie et des Finances, l'ensemble des textes prévus concernant le plan d'épargne en vue de la retraite devraient intervenir avant la fin de cette année, afin de rendre disponible ce nouveau produit d'épargne ;

. il en est de même du décret prévu à l'article 33-1 de la loi, déterminant la limite de la fraction de l'actif total dans laquelle les SICAV et les fonds communs de placement ont la possibilité de prêter des titres ;

. sont également annoncés rapidement deux décrets concernant l'un le rachat d'une entreprise par ses salariés (article 26), l'autre la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés (article 66-1) ;

. enfin, le décret en Conseil d'Etat, prévu à l'article 52, fixant les modalités de composition du conseil d'orientation et de surveillance des nouvelles caisses nées de la fusion de caisses d'épargne et de prévoyance soit par absorption, soit par création de personnes morales nouvelles, est en cours d'élaboration.

- S'agissant de la loi relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés n° 87-549 du 16 juillet 1987, les textes d'application prévus devraient, selon le secrétariat d'Etat aux rapatriés - être publiés prochainement :

. le décret prévu à l'article 10, relatif aux conditions de désignation des membres de la commission départementale chargée d'examiner les demandes de prêt de consolidation accordé aux rapatriés dont l'exploitation est en difficulté est prêt à la date du 15 septembre, sa parution est donc imminente ;

. est annoncé pour le mois de novembre un texte d'application des articles 1 à 8 de la loi, qui demande encore une mise au point définitive ;

. l'article 9 de la loi devrait faire l'objet d'un texte d'application, qui n'est pas encore élaboré. Sa parution est toutefois prévue pour janvier 1988.

- Enfin, le décret prévu à l'article 25-II de la loi sur le développement du mécénat n° 87-571 du 23 juillet 1987 relatif au rétablissement de la documentation hypothécaire de la recette-conservation de Bastia devrait

paraître, selon les services du ministère de l'Economie et des Finances, d'ici à la fin de l'année.

B) Textes dont la parution prochaine ne semble pas envisagée

Sous cette rubrique, il faut distinguer ceux des textes dont la non- parution ne fait pas obstacle à l'application d'une disposition législative, ceux dont le retard apparaît dû à un réexamen d'opportunité et ceux enfin dont le retard est dû à des difficultés techniques ou administratives.

1) Textes réglementaires dont la non-parution ne fait pas obstacle à l'application des dispositions législatives

- Trois dispositions de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 portant loi de finances pour 1985 (articles 21, 26-VII et 81-III) sont encore en attente de leurs textes d'application réglementaire, dont la parution n'est pas annoncée.

Cependant, l'absence de textes réglementaires ne semble pas faire obstacle à l'application de ces dispositions.

- Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 2, § 2, de la loi n° 86-536 du 21 mai 1985 portant aménagement d'aides au logement est actuellement en cours d'élaboration. Celle-ci fait l'objet d'une discussion technique entre le ministère de l'Urbanisme et du Logement et le ministère de l'Economie et des Finances.

- Le décret prévu à l'article 18 de la loi relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité n° 85-1098 du 11 octobre 1985 n'était prévu qu'en cas d'absence de convention réglant la répartition de la prise en charge de ces dépenses. Il s'est révélé inutile, sauf à propos de la Guyane (décret n° 86-117 du 23 janvier 1986, J.O. du

28.01.86, p. 1523) et de la Martinique (décret n° 86-118 du 23 janvier 1986, J.O. du 28.01.86, p. 1524).

2) Retard dû à un réexamen d'opportunité

- Le décret d'application de l'article 20 de la loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance précisant l'organisation des relations de travail dans le réseau des caisses d'épargne et de prévoyance, n'interviendra qu'en tant que de besoin et après consultation du ministère du Travail.

- Les textes d'application de la loi portant modification des dispositions relatives aux relations financières et au transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités locales n° 83-1186 du 29 décembre 1983 n'ont plus de raison d'être, compte tenu des réformes législatives concernant la décentralisation intervenue depuis.

- Par ailleurs, le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 16 de la loi relative à la dotation globale de fonctionnement n° 85-1268 du 29 novembre 1985, concernant la dotation touristique et thermale sera établi sur les nouvelles bases législatives résultant du projet de loi d'amélioration de la décentralisation.

3) Retard dû à des difficultés techniques ou administratives

- L'élaboration des décrets en Conseil d'Etat visant à codifier les textes législatifs relatifs aux valeurs mobilières, prévus à l'article 46 de la loi n° 83-1 du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne, est soumise à des difficultés techniques liées, d'une part au recensement de l'ensemble de ces textes et, d'autre part, à leur remise en ordre.

- Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 18-IV de la loi de finances pour 1984 devant préciser les conditions de classement des oeuvres diffusées sur support vidéographique se heurte à d'importantes difficultés,

tenant notamment au classement des cassettes à caractère pornographique.

- Un seul article de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit est encore en attente d'un texte d'application réglementaire.

Cependant, ce décret en Conseil d'Etat codifiant les textes législatifs relatifs à l'activité et au contrôle des établissements de crédits (article 102) est soumis à une élaboration difficile ; sa parution ne pourra intervenir avant l'année prochaine.

- La parution du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 18 de la loi n° 84-578 du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique, soulève, plus de trois ans après la publication de la loi, des difficultés techniques.

Ce décret, qui doit fixer les modalités de "déduction des dons faits aux organismes favorisant la recherche" fait en effet l'objet d'un désaccord entre le ministère des Finances et la Chancellerie quant à l'interprétation pratique des termes de la loi et notamment de la notion incertaine d'"organismes favorisant la recherche".

- Se heurte également à des difficultés techniques l'élaboration du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 2 de la loi portant aménagement d'aides au logement n° 85-536 du 21 mai 1985, fixant les conditions dans lesquelles les titulaires d'un compte d'épargne-logement peuvent affecter leur épargne au financement de logements non destinés à l'habitation principale.

- La parution du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 73 de la loi de finances pour 1986, relatif à l'intégration dans l'enseignement public de quatre établissements privés est subordonnée à la résolution de difficultés émanant du ministère de l'Education nationale concernant les personnels de ces établissements.

- L'arrêté prévu à l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 1985 relatif à la dévolution des biens utilisés par l'union des groupements d'achats publics est prévu, sans qu'une date prévisible de parution puisse être précisée. En tout état de cause, cette parution suppose résolu des problèmes d'évaluation par la comptabilité publique de ces biens.

- Enfin, l'application de plusieurs dispositions de la loi sur le développement du mécénat n° 87-571 du 23 juillet 1987 se heurte à des difficultés techniques :

. le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 11-2 de la loi, précisant les modalités du dépôt fait par des personnes privées d'oeuvres d'art ou d'objets de collection dans les musées nationaux et les musées classés paraît subordonné à la définition de ces modalités par le ministère de la Culture ;

. d'autre part, les décrets en Conseils d'Etat prévus à l'article 16.II, déterminant les conditions d'acceptation des libéralités entre vifs ou testamentaires par les associations et le retrait de cette possibilité font l'objet d'une élaboration difficile au ministère de l'Intérieur.

Même s'il est difficile de dresser ici un bilan puisque de nombreuses dispositions législatives sont subordonnées à des textes d'application non prévus, alors que d'autres textes expressément prévus ne devaient en réalité être pris qu'en cas de besoin, l'accélération du rythme de parution des textes d'application, constatée en mars 1987, s'est confirmée.

39 textes ont en effet été publiés entre mars et septembre 1987, contre 31 seulement entre septembre 1986 et mars 1987.

- Cependant, cette activité réglementaire importante est notamment due à la publication de nombreux textes d'application de la loi relative aux modalités de la privatisation.

- D'autre part, la parution d'un nombre grandissant de textes d'application se heurte à des difficultés techniques ou à des considérations d'opportunité (ceci concerne 22 articles ou paragraphes d'articles, contre 17 lors du précédent bilan).

- Par ailleurs, en matière de lois de finances, l'application semble se réaliser à un rythme satisfaisant :

. deux dispositions seulement de la loi de finances pour 1986 sont encore en attente d'un texte d'application ;

. de même, quatre dispositions seulement de la loi de finances pour 1987 attendent encore un texte réglementaire.

- Enfin, après demandes de renseignements auprès des divers services administratifs compétents, on peut estimer à 19 le nombre de dispositions législatives en attente véritable d'un texte d'application ou pour lesquelles le retard ne trouve aucune explication technique ou d'opportunité.

Il s'agit des décrets dont une parution immédiate est régulièrement annoncée sans qu'il soit possible d'obtenir des indications précises sur les raisons d'une non-parution. On ne peut que déplorer à nouveau qu'aucune structure administrative ne dispose des moyens et d'une mission véritable de suivi de l'application réglementaire des lois.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1988 sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur général.

La commission a adopté sans modification les articles 31 (budget général -services votés), 32 (mesures nouvelles - dépenses ordinaires des services civils), 33 (mesures nouvelles - dépenses en capital des services civils), 34 (mesures nouvelles - dépenses ordinaires des services militaires), 35 (mesures nouvelles -dépenses en capital des services militaires), 36 (autorisations

d'engagement par anticipation), 37 (budgets annexes - services votés), 38 (budgets annexes - mesures nouvelles), 48 (perception des taxes parafiscales), 49 (crédits évaluatifs), 50 (crédits prévisionnels), 51 (reports de crédits), 52 (approbation du produit de la publicité de marques affecté à la télévision).

Après une large présentation de **M. Maurice Blin, rapporteur général**, des interventions de **MM. Christian Poncelet, président, et André Fosset**, la commission a adopté l'article 53 (mise en place d'une fiscalité adaptée aux groupes de sociétés).

Elle a donné un avis favorable à un amendement de MM. Jean-François Pintat et Roger Chinaud, visant à insérer un article additionnel après l'article 53 relatif aux procédures contentieuses et garanties des contribuables.

Elle a adopté l'article 53 bis nouveau (aménagement des règles d'apport), l'article 54 (régime de déductibilité des dividendes représentatifs d'apports en numéraire), l'article 55 (relèvement de la limite de l'abattement de 20 % des adhérents des centres de gestion et associations agréés), l'article 56 A nouveau (homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation).

Après avoir émis un avis défavorable à un amendement présenté par M. Jean-François Pintat visant à corriger les coefficients d'actualisation des bases pour les bois et forêts, la commission a adopté l'article 56 sans modification (détermination des bases des impôts locaux pour 1988).

Elle a adopté l'article 57 (modalités de vote du taux de la taxe financière sur les propriétés non bâties), l'article 58 (imposition à la taxe professionnelle des arsenaux). Elle a adopté l'article 59 (aménagement des conditions de vote des taux des impositions régionales) et donné un avis favorable à un amendement présenté par M. André Fosset et d'autres membres du conseil régional d'Ile-de-France.

Après une intervention de **M. Michel Durafour**, la commission a adopté un amendement visant à insérer un article additionnel après l'article 59, tendant à éviter que l'allègement de 16 % des bases de taxe professionnelle qui a entraîné, en 1987, une modification dans les bases de répartition utilisées en 1988 pour l'impôt régional, ne pèse sur les autres impôts locaux.

Elle a également adopté les articles 59 bis et 59 ter (aménagement des conditions d'exonération des droits départementaux d'enregistrement et de la taxe départementale de publicité foncière).

Après une présentation de **M. Raymond Bourguine** et un large débat auquel ont participé **MM. Christian Poncelet, président, Maurice Blin, rapporteur général, Josy Moinet, Marcel Fortier, Michel Durafour, Maurice Couve de Murville**, la commission a émis un avis défavorable à un premier amendement proposé par **M. Jacques Descours Desacres** visant à insérer un article additionnel après l'article 59 ter (remboursement des emprunts des collectivités locales par anticipation).

Elle a estimé qu'un second amendement était satisfait par un amendement de la commission rattaché au budget de l'intérieur et des collectivités locales.

Elle a adopté les articles 60 A introduit par l'Assemblée nationale, 60 (mesure en faveur de la construction de logements) après que **M. Michel Durafour** ait retiré deux amendements visant à promouvoir la relance de l'investissement immobilier, 61 (aménagement des modalités d'imposition des plus-values réalisées dans le cadre d'offres publiques d'échanges de titres), 61 ter et 61 quater nouveaux introduits par l'Assemblée nationale, 62 (régime simplifié pour les petites entreprises : allègement des obligations) 62 bis nouveau et 63 (suppression du bon de remise).

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

Mardi 24 novembre 1987. - - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs** sur les projets de lois suivants :

- **M. René-Georges Laurin** pour le **projet de loi n° 100 (1987-1988)** relatif au **renouvellement des baux commerciaux** ;

- **M. Etienne Dailly** pour le **projet de loi n° 102 (1987-1988)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au **développement** et à la **transmission des entreprises**.

Sur l'**avis de M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, la commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits alloués à l'administration pénitentiaire** dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1988.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a souligné l'effort sans précédent que le projet de budget consentait en faveur de l'équipement de notre administration pénitentiaire : les crédits de paiement devaient augmenter de 30 %, dont + 9,7 % en dépenses ordinaires et surtout + 123,24 % en dépenses en capital ; les autorisations de programme connaîtront pour leur part une progression de 235 % tandis que 803 emplois nouveaux seront créés dont 670 dans le personnel de surveillance.

Le rapporteur pour avis a ensuite précisé que notre parc pénitentiaire, composé de 178 établissements, accueillait au 1er novembre 1987, 50.347 détenus pour 35.000 places théoriques ; il a insisté sur l'importance du programme exceptionnel de construction de 15.000 places nouvelles de détention qui se traduira par la création de 23 centres de détention et six maisons d'arrêt : l'effort financier consenti sur deux ans étant de 4,050 milliards de francs en autorisations de programme, soit 810 millions en 1987 et 3,240 milliards en 1988.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a rappelé que l'appel d'offres de la Chancellerie avait permis de pré-sélectionner douze "équipes" dont les dossiers de soumission étaient actuellement à l'étude, la décision finale devant intervenir dans le courant du mois de décembre ; il a précisé que les groupements choisis se verraient proposer un double marché portant, d'une part, sur la conception, la construction et l'aménagement des établissements de l'une des quatre zones géographiques, d'autre part, sur la maintenance et l'ensemble des prestations de fonctionnement ; la direction, le greffe et la surveillance demeurant entre les mains de l'Etat.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a déclaré que cette expérience pouvait comporter quelques risques mais permettrait certainement l'introduction d'idées nouvelles dans le fonctionnement des prisons ; il a ajouté qu'une délégation provisoire serait mise en place à la Chancellerie pour assurer l'unité de responsabilité de la maîtrise d'ouvrage.

Le rapporteur pour avis a, en outre, précisé que 3.000 nouvelles places devraient être disponibles dans des maisons d'arrêt dès la fin de 1989, le programme entier devant s'achever au début de 1992.

Après avoir rendu hommage à l'ensemble du personnel pénitentiaire (16.437 agents au 1er juillet 1987), **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, s'est félicité de la réévaluation indiciaire de certains

grades des catégories C et D, de même que de l'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans le calcul de la retraite des personnels de surveillance : il a cependant plaidé pour que les personnels administratifs des établissements pénitentiaires bénéficient des mêmes avantages que les autres personnels ; il a indiqué, à titre d'exemple, qu'il fallait dix ans à un commis pour parvenir au niveau de carrière d'un surveillant débutant.

Le rapporteur pour avis a ensuite relevé, avec satisfaction, le développement des solutions alternatives à l'emprisonnement ; après avoir rappelé que la détention préventive était en baisse (51 % de la détention en 1985, 44,7 % au 1er janvier 1987 et 41,7 % au 1er septembre 1987), il a indiqué que 9.515 condamnations à un travail d'intérêt général avaient été mises à exécution en 1986 contre 5.698 en 1985, soit un accroissement de plus de 60 % ; il a ajouté que les mesures de semi-liberté avaient connu en 1986 une progression de 7,4 % par rapport à l'année précédente ; quant aux "chantiers extérieurs", ils auront concerné au 30 juin 1987 640 détenus "totalisant" près de 40.000 journées de travail.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a encore déclaré que les caractéristiques de la population pénale restaient, grosso modo, constantes d'une année sur l'autre : la moitié des détenus ont moins de 30 ans ; les étrangers constituent environ un quart de leur effectif ; quant aux catégories pénales détenues, elles sont, en ordre décroissant : les voleurs simples (33,3 %), les trafiquants de stupéfiants (10,9 %), les criminels de sang (9,4 %), les auteurs d'attentats aux moeurs (8,4 %), les auteurs de vols qualifiés (8,3 %) et enfin les escrocs (7,4 %).

Le rapporteur pour avis a souligné qu'au premier semestre 1987, 18.421 détenus, soit nettement moins que la moitié de l'effectif total, exerçaient un travail pénal : il a précisé que la rémunération qui leur était versée mensuellement était de l'ordre de 350 francs par mois lorsqu'ils travaillaient "en régie".

Evoquant la santé des détenus, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a indiqué que selon la Chancellerie, le SIDA ne posait pas, dans les prisons, de problème plus aigu que dans le reste de la société ; les toxicomanes, en revanche, constituent environ 10 % des quelque 80.000 à 100.000 détenus qui séjournent chaque année dans les établissements pénitentiaires ; le rapporteur pour avis a précisé, ici, que quatre antennes de lutte contre la toxicomanie avaient été mises en place (à Fresnes, Bois-d'Arcy, Lyon et Grenoble) avec le concours de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie et la direction générale de la santé.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a rendu hommage au "travail exceptionnel" qu'accomplissent les comités de probation et d'assistance aux libérés ; il a, à cet égard, souhaité que les collectivités locales contribuent au fonctionnement de ces institutions qui sont actuellement à la charge exclusive de l'Etat.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, s'est ensuite interrogé sur les événements récents qui se sont déroulés dans les établissements des Baumettes et de Saint-Maur. Dans le premier cas, le rapporteur pour avis a estimé que les conséquences de la surpopulation carcérale -difficulté de mettre en oeuvre des visites, absence de contacts entre surveillants et détenus- étaient à l'origine de la situation ; en ce qui concerne la maison centrale de Saint-Maur, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a rappelé que cet établissement très moderne -il fut achevé en 1974- ne connaissait pas de surpopulation carcérale et bénéficiait de tous les équipements socio-éducatifs : il en a conclu qu'au-delà des conditions matérielles de vie, le fonctionnement "satisfaisant" d'une prison reposait sur un équilibre précaire fondé sur un certain consensus des détenus : l'individualisation de la peine devant être considérée comme un élément essentiel de cet équilibre.

En conclusion, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'administration pénitentiaire

avait fait expérimenter des moyens techniques nouveaux de surveillance et de contrôle des établissements (barrières hyper-fréquence, réseaux infra-rouge, câbles de détention sismique...); si les expériences n'ont pas été jusqu'à présent très concluantes, a-t-il ajouté, les "nouvelles prisons" devraient, dans les années à venir, mettre en oeuvre certains de ces moyens techniques nouveaux ; le rapporteur pour avis a, ici, estimé la nécessité de tenir compte du facteur humain que constitue le "contact permanent" entre détenus et personnels pénitentiaires.

En réponse au président Jacques Larché, M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a précisé que les constructeurs des "nouvelles prisons" seraient responsables de la maintenance des moyens techniques nouveaux de surveillance et de contrôle.

Après avoir rappelé l'intérêt des peines de substitution et notamment le travail d'intérêt général, M. Louis Virapoullé a plaidé pour le renforcement des effectifs des assistantes sociales, notamment dans les départements d'outre-mer : il a souligné que dans ces départements, la petite délinquance pouvait, bien souvent, trouver une solution sociale.

M. Louis Virapoullé a encore insisté sur la nécessité de renforcer les comités d'orientation et d'action éducative (C.O.A.E.) avant de rappeler que la création de deux nouvelles maisons d'arrêt serait tout à fait nécessaire dans deux départements d'outre-mer : la Martinique et la Guadeloupe.

Sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable sur les crédits alloués à l'administration pénitentiaire dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1988.

Puis la commission a procédé, sur le rapport pour avis de M. Louis Virapoullé, à l'examen du budget des départements d'outre-mer pour 1988.

Le rapporteur pour avis a constaté que les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer s'élèvent à 1.773 millions de francs et enregistrent une progression de 3,23 % par rapport à ceux de 1986 manifestant ainsi la volonté du Gouvernement de maintenir l'effort en faveur de ces régions.

Il a néanmoins estimé que cette évolution peut être considérée comme une pause résultant du fait que ce budget n'est pas épargné par la rigueur.

M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis, a par ailleurs regretté que l'intervention des différents ministères techniques soit moins vigoureuse qu'au cours des exercices précédents.

A propos de Saint-Pierre-et-Miquelon, le rapporteur pour avis a abordé la question des relations entre le Canada et la France et plus particulièrement celle de la délimitation de la zone économique. Il a insisté sur la nécessité de débloquer la négociation en cours et regretté que la mise en oeuvre du programme de développement économique à Saint-Pierre-et-Miquelon se fasse relativement lentement.

A propos de Mayotte, le rapporteur pour avis a souligné la ténacité de l'effort gouvernemental en faveur du développement économique de la collectivité territoriale. Il a, à cet égard, rappelé l'intérêt de la convention signée en mars 1987 par l'Etat et les représentants de la population maloraise.

Puis, **M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a abordé la question des réfugiés surinamiens séjournant en Guyane. Il a réaffirmé que la présence de ces réfugiés pose trois problèmes essentiels relatifs aux conditions de séjour, à l'éducation des enfants et à la difficulté d'envisager la possibilité d'un refoulement de ces populations. En conclusion, reconnaissant qu'il s'agit d'un problème très délicat, il a estimé qu'il lui paraît nécessaire de mieux intégrer ces réfugiés à la population guyanaise.

Le rapporteur pour avis a ensuite abordé la question des relations des départements d'outre-mer et de la Communauté économique européenne. Après avoir rappelé qu'un memorandum a été déposé au mois de juin 1987 par le Gouvernement français, il s'est déclaré inquiet face au désengagement du fonds social européen dans les départements d'outre-mer. Il a par ailleurs insisté sur la nécessité de réorienter la politique de coopération régionale et insisté sur la nécessité qu'elle ne se fasse pas à sens unique et au bénéfice des seuls pays de la zone dite A.C.P. (Afrique-Caraïbes-Pacifique).

Après avoir évoqué les problèmes de la formation de la jeunesse, **M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, s'est inquiété de la persistance d'un chômage important et de la nécessité de trouver des débouchés intéressants pour les jeunes ayant bénéficié d'une formation. Il a considéré que l'application de la loi de programme et notamment la création de zones franches pourrait être de nature à favoriser la création d'emplois.

De même, le rapporteur pour avis s'est inquiété de la nécessité de réorienter la politique agricole.

Enfin, en conclusion, **M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a réaffirmé sa désapprobation de l'insertion dans la loi de finances d'un article 27 ayant pour objet de prélever une somme de 125 millions de francs sur l'institut d'émission des départements d'outre-mer (I.E.D.O.M) au profit d'actions menées en Nouvelle-Calédonie et souhaité que ces fonds soient utilisés à l'industrialisation des départements d'outre-mer.

Après un débat au cours duquel sont intervenus **M. Jacques Larché, président**, **MM. Jacques Thyraud et Auguste Cazalet**, et après avoir souligné que depuis un an le Gouvernement a engagé une politique positive et que des efforts considérables ont été accomplis, **M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a conclu en

faveur de l'adoption du budget des départements d'outre-mer.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de ce budget.

Mercredi 25 novembre 1987. - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis présenté par M. Paul Girod sur les crédits du ministère de l'intérieur (sécurité civile) figurant dans le projet de loi de finances pour 1988.

Le rapporteur pour avis a présenté de façon synthétique les crédits de cette action, soulignant que les crédits de paiement augmentaient de 10,2 %, augmentation très supérieure par conséquent à celle du budget global qui n'est, elle, que de 1,9 %. Si les autorisations de programme connaissent apparemment une baisse sensible (-9,8 %), il faut néanmoins observer que celle-ci s'explique par la non reconduction pour l'année 1988 des crédits affectés à l'acquisition de deux bombardiers d'eau. Le projet de loi de finances rectificative dont la discussion est proche devrait d'ailleurs permettre d'inverser cette tendance puisqu'il comporte un crédit de 20 millions de francs destiné à l'acquisition supplémentaire de l'un de ces appareils, si bien qu'en définitive, les autorisations de programme, projet de loi de finances et projet de loi de finances rectificative confondus, progresseront en 1988 par rapport à 1987.

Le rapporteur pour avis a ensuite expliqué que cet effort budgétaire était d'autant plus appréciable qu'il se situait dans un ensemble cohérent de renforcement de la sécurité civile, marqué notamment par la loi du 22 juillet 1987 relative à la lutte contre les incendies de forêt. Il a estimé que pour la deuxième année consécutive, un effort sans précédent était donc accompli et que l'année 1987 avait permis déjà de voir les premiers résultats de cet

effort dans le domaine de la lutte contre les incendies de forêt, le seul point noir de cette politique globale étant très certainement l'absence d'élaboration d'un statut des sapeurs pompiers volontaires.

Examinant ensuite la politique de défense civile, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a estimé que si les réalisations concrètes restaient encore en ce domaine des plus modestes les déclarations du ministre de l'intérieur laissaient, en revanche, présager une évolution positive. Il a conclu en proposant à la commission de donner un avis favorable aux crédits de la sécurité civile.

M. Félix Ciccolini a souligné qu'il lui apparaissait indispensable de privilégier d'une part une politique d'information en direction de la jeunesse concernant les incendies de forêt et, d'autre part, de réfléchir d'urgence sur l'élaboration d'une véritable politique de construction d'abris en faveur des populations.

M. Pierre Salvi s'est associé à ces propos sur ce deuxième point en rappelant notamment les conclusions d'une mission d'études qu'il avait effectuée en Suisse.

M. Germain Authié a insisté sur les trois points suivants :

- la nécessité d'améliorer le réseau routier de façon à prévenir les dangers liés au transport de matières dangereuses ;

- l'importance d'une politique de revitalisation des zones rurales désertées ;

- et enfin, les modalités de prise en charge du coût de formation des personnels des services d'incendie et de secours.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis a répondu aux intervenants en expliquant d'une part que la loi du 22 juillet 1987 prévoyait un dispositif très intéressant de mise en valeur sylvopastorale des zones rurales désertifiées et, d'autre part, qu'il était sans doute opportun de réfléchir à la mise sur pied d'un système

particulier de mobilisation des effectifs de réserve de la sécurité civile afin de leur permettre d'intervenir en toute hypothèse dans les meilleures conditions possibles.

La commission a ensuite émis **un avis favorable à l'adoption des crédits affectés à la sécurité civile** au sein du budget du ministère de l'intérieur.

La commission a ensuite procédé sur le rapport de **M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis, à l'examen des crédits du budget de l'intérieur pour 1988 : décentralisation, tribunaux administratifs, administration territoriale.**

Le rapporteur pour avis a tout d'abord souligné que l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales connaissait cette année une évolution satisfaisante par rapport à 1987 (+ 5,65 %), avant d'examiner dans le détail les différents types de concours : subventions de fonctionnement et d'équipement, compensation des allègements fiscaux, financement des transferts de compétences.

S'agissant de la situation des finances locales en 1987, il a enregistré avec satisfaction que d'après les dernières prévisions, les budgets locaux apparaissent maîtrisés et que la progression de la fiscalité locale dans son ensemble marque un certain tassement, la fiscalité des régions restant néanmoins en forte croissance. Il s'est interrogé à ce sujet sur le problème posé par la coexistence de quatre niveaux d'administration.

M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis a ensuite fait le bilan des éléments favorables aux finances locales que constituent les mesures de restructuration de la dette et la libération des tarifs des services publics locaux. Il a, en revanche, exprimé sa préoccupation concernant les effets de la surcompensation imposée à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.), soulignant qu'il n'était pas normal que les collectivités locales soient les seules à supporter le poids, en la matière, de la solidarité nationale.

S'agissant des transferts de compétences, le rapporteur pour avis s'est inquiété des risques inhérents aux transferts de compétences en matière de constructions scolaires (lycées pour les régions et collèges pour les départements) compte tenu, en particulier, de l'état du patrimoine transféré et des perspectives d'évolution de la population scolaire.

Abordant l'examen des crédits relatifs aux tribunaux administratifs, il s'est félicité de la réforme du contentieux administratif actuellement en cours de discussion et des mesures budgétaires qui lui correspondent dans le projet de loi de finances pour 1988, après avoir rappelé l'importance de l'engagement actuel de la juridiction administrative.

Enfin, **M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis** a insisté sur la nécessité d'une réforme de la fiscalité locale, considérant que la commission dont il a proposé la création dans cette perspective, devrait être mise en place dès l'achèvement des travaux de la commission actuellement chargée de réfléchir sur la taxe professionnelle.

Sous le bénéfice de ces observations, le rapporteur pour avis a proposé de donner un avis favorable aux crédits relatifs à la décentralisation, aux tribunaux administratifs et à l'administration territoriale.

A l'issue de cette présentation générale, **M. Paul Girod** a souhaité connaître la date à laquelle le Conseil d'Etat était susceptible de statuer sur les recours intentés contre le décret réformant le régime du fonds de compensation de la taxe de la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.). Il a, en outre, noté que la dérive des frais de fonctionnement des régions était essentiellement due aux charges transférées au titre de la formation professionnelle et des lycées, estimant à cet égard que les besoins d'investissement pour les lycées étaient supérieurs à ceux que nécessitaient les collèges.

M. Jacques Larché, président et M. Christian Bonnet se sont associés au rapporteur pour avis pour dénoncer les risques impliqués par l'existence de quatre niveaux d'administration.

M. Christian Bonnet s'est inquiété, en outre, de l'augmentation des effectifs dans les cabinets de région et de la politique de saupoudrage des crédits qui a aujourd'hui tendance à se substituer à de véritables politiques régionales.

M. Bernard Laurent, pour sa part, a estimé que les départements faisaient preuve d'une grande rigueur de gestion. Il a relevé, de plus, que les régions avaient pris en charge les lycées de façon consciencieuse et que l'augmentation de la fiscalité régionale était due en grande partie à la nécessité de réhabiliter ces établissements scolaires.

Enfin, il a relevé le paradoxe qui avait consisté à imposer une surcompensation à la C.N.R.A.C.L. au moment précis où cet organisme devenait déficitaire.

M. Paul Masson a, à son tour, souligné les charges imposées au titre des lycées, rappelant que les crédits d'entretien avaient diminué dans le budget de l'Etat à partir de 1983 et jusqu'au moment des transferts aux régions. S'agissant des saupoudrages financiers, il a considéré que les services de l'Etat étaient en partie responsables, chaque ministère conservant ses actions spécifiques, ce qui va contre l'idée de globalisation des crédits et a enfin dénoncé l'incitation à la dépense dont sont responsables les publicitaires et les spécialistes en communication.

M. Guy Allouche a observé que la fiscalité régionale était plus faible que toutes les autres et que les compétences économiques des régions étaient en fait de plus en plus réduites.

M. Marcel Rudloff a également souligné que la fiscalité régionale était modérée et que si les compétences dévolues aux régions ne leur avaient pas été transférées,

la charge fiscale supportée par le contribuable n'aurait pas été forcément moins élevée. Il s'est associé aux observations relatives aux publicitaires, déplorant que la notion de suffrage universel soit pervertie par la toute puissance de l'image.

M. René-Georges Laurin a également déploré l'état dans lequel les départements et les régions avaient trouvé respectivement les collèges et les lycées. Il a estimé qu'il aurait été plus simple qu'une seule autorité soit compétente pour la gestion de ces deux catégories d'établissements, mais que le problème était essentiellement d'ordre financier. Il a également souhaité connaître le degré d'assiduité des conseillers régionaux au sein des conseils d'administration des lycées, compte tenu de l'absentéisme constaté dans sa région.

M. Germain Authié s'est attaché au problème des départements peu peuplés qui ont des charges scolaires incompressibles et a souhaité que ce problème spécifique soit pris en considération par l'Etat au coup par coup.

Après les réponses de **M. Pierre Salvi**, rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au budget de l'intérieur, au titre de la décentralisation, des tribunaux administratifs et des administrations territoriales pour 1988.

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Paul Masson** sur les crédits du budget de l'intérieur pour 1988 (police et sécurité).

Le rapporteur pour avis a exposé le bilan de l'œuvre législative accomplie par le Gouvernement depuis dix-huit mois, insistant sur le caractère concret des différentes mesures contenues dans ces textes de loi. Il a rappelé que pour la première fois depuis que les statistiques existent, la délinquance avait connu en 1986 une baisse importante (- 8,2 %) et que cette tendance s'était poursuivie au premier semestre de 1987 (- 4 %).

En revanche, le taux d'élucidation ne progresse pas, ce qui est incontestablement préoccupant. Dans le domaine du terrorisme, des résultats très positifs ont été obtenus mais le terrorisme des mouvements séparatistes corses demeure une source de vive inquiétude.

Après avoir très rapidement exposé les grandes lignes du budget pour 1988, soulignant notamment les mesures prises en faveur des effectifs (recrutement de 800 policiers auxiliaires supplémentaires ; amélioration sensible des taux d'encadrement), le rapporteur pour avis a estimé que quatre problèmes restaient toujours en suspens : les polices municipales ; la régionalisation des services ; le recentrage des missions et la prévention dont les actions mériteraient d'être encore accentuées.

M. Christian Bonnet, après avoir approuvé les conclusions du rapporteur pour avis, a souligné que les succès remportés dans la lutte contre la délinquance étaient d'autant plus satisfaisants en région parisienne que la préfecture de police était, depuis la réforme de 1966, une "gare de transit" pour les personnels de la police.

Il a souligné que les succès remportés dans la lutte contre le terrorisme étaient le fruit d'une action conjointe et coordonnée des services de police, de gendarmerie et des douanes ainsi que le prouvait de façon particulièrement exemplaire, l'arraisonnement récent d'un navire transportant une cargaison d'armes à destination, semble-t-il, de l'Irak.

La commission a ensuite émis un **avis favorable à l'adoption des crédits du budget de l'intérieur -police et sécurité- pour 1988.**

**COMMISSION CHARGÉE D'EXAMINER
LA PROPOSITION DE RÉOLUTION
PORTANT MISE EN ACCUSATION
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**

Mardi 24 novembre 1987 - Présidence de M. Josselin de Rohan, président - La commission s'est prononcée majoritairement en faveur de la compétence de la Haute Cour dans l'affaire qui lui est soumise, sans préjuger de la décision qu'elle prendra quant au renvoi ou non de M. Christian Nucci devant la commission d'instruction de la Haute Cour.

Par ailleurs, dans les mêmes conditions, elle s'est prononcée sur la portée de son rôle qui exclut tout acte d'instruction.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE
SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
RELATIF A
LA MUTUALISATION DE LA CAISSE
NATIONALE DE CRÉDIT AGRICOLE**

Mardi 24 novembre 1987 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau.

Elle a élu :

- **M. Christian Poncelet, sénateur, président ;**
- **M. Gilbert Gantier, député, vice-président ;**
- **M. Philippe Vasseur, député, et M. Roland du Luart, sénateur, respectivement rapporteurs pour l'Assemblée nationale et le Sénat.**

A l'article premier bis, la commission a adopté le texte de l'Assemblée nationale modifié par un amendement précisant que le conseil d'administration, dans un délai de deux mois, établit les nouveaux statuts de la Caisse nationale de Crédit Agricole.

A l'article premier ter, elle a adopté le texte de l'Assemblée nationale sous réserve d'un amendement précisant in fine que le conseil d'administration procède aux formalités d'immatriculation de la société au registre du commerce et des sociétés.

Puis la commission a adopté l'article 2 dans le texte de l'Assemblée nationale modifié par un amendement

proposant une nouvelle rédaction des 10e et 11e alinéas de cet article et une correction de forme au premier alinéa.

A l'article 3, la commission a adopté le texte du Sénat pour le premier alinéa et le second alinéa dans le texte de l'Assemblée nationale assorti d'une correction de forme.

Puis la commission a adopté l'article 4 dans le texte de l'Assemblée nationale.

A l'article 7, elle a adopté le premier alinéa dans le texte de l'Assemblée nationale sous réserve d'une précision tendant à prévoir qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions dans lesquelles sera désigné le représentant des organisations professionnelles agricoles au conseil d'administration de la Caisse nationale.

Au second alinéa de cet article, la commission a retenu une rédaction prévoyant que le conseil d'administration élit un président qui doit avoir la qualité d'administrateur de caisse régionale de Crédit agricole mutuel ; il désigne un directeur général qui assure la direction de la société et dont la nomination est soumise à agrément des ministres chargés des finances et de l'agriculture.

Puis elle a adopté l'article 8 dans le texte de l'Assemblée nationale.

A l'article 9, la commission a adopté le texte de l'Assemblée nationale sous réserve de deux modifications rédactionnelles.

Puis elle a adopté l'article 10 ter dans le texte voté par l'Assemblée nationale assorti de plusieurs modifications rédactionnelles et complété par deux alinéas, l'un prévoyant que le comité permanent du financement de l'agriculture est consulté sur le projet de convention mentionné à l'article 10 bis du projet de loi et l'autre modifiant la loi du 4 juillet 1980 d'orientation agricole par coordination avec les dispositions de l'article 10 ter.

La commission a, par ailleurs, supprimé l'article 11 pour tenir compte des dispositions déjà adoptées.

A l'article 13, après avoir rejeté successivement un amendement de suppression de l'article, puis un amendement visant à rétablir le texte du Sénat et enfin le texte de l'Assemblée nationale, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle n'était pas en mesure de retenir cet article.

Puis la commission a adopté :

- l'article 14 dans le texte de l'Assemblée nationale modifié par deux amendements, le premier substituant une nouvelle rédaction de l'article 746 du code rural à son abrogation proposée par le paragraphe IX du texte voté par l'Assemblée nationale, le second proposant une nouvelle rédaction du paragraphe X introduit par l'Assemblée nationale.

- l'article 15 dans le texte de l'Assemblée nationale sous réserve d'une modification rédactionnelle au 2e alinéa.

A l'issue de l'examen des articles, la commission mixte paritaire a **adopté l'ensemble du texte issu de ses délibérations.**