

SÉNAT

INTERSESSION D'HIVER 1988-1989

Service des Commissions

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	1123
Délégation du Sénat pour la planification	1135
Délégation parlementaire pour les problèmes démographiques ..	1139

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

Mercredi 1er mars 1989 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Charles Lederman** pour la **proposition de loi n° 6 (1988-1989)** présentée par Mme Paulette Fost et les membres du groupe communiste, tendant à attribuer aux **communes les biens vacants** et sans maître ayant un caractère d'immeuble ;

- **M. Bernard Laurent** pour la **proposition de loi n° 86 (1988-1989)** présentée par M. Joseph Raybaud, tendant à réformer le **mode de scrutin** pour l'élection des **conseillers généraux** (en remplacement de M. Pierre Salvi, décédé).

- **M. Jacques Thyraud**, en remplacement de M. Michel Rufin, pour la **proposition de loi n° 307 (1987-1988)** présentée par M. Pierre Laffitte, tendant à **créer des entreprises à partenariat évolutif** caractérisées par la **libre négociation** entre **apporteurs de compétences** et de capitaux.

Puis, après l'intervention de M. Guy Allouche qui s'est interrogé sur l'intérêt pour la commission de procéder à un **examen de la situation des principaux pays voisins** en matière de **regroupement des élections**, la commission a examiné, sur le **rapport de M. Marcel Rudloff**, le **projet de loi n° 107 (1988-1989)**

adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le **code de procédure pénale et relatif à la détention provisoire**.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a déclaré que le projet de loi voté au mois de novembre dernier par l'Assemblée nationale, comprenait de nombreuses dispositions ponctuelles dont le degré d'urgence n'était pas toujours le même. Il a souligné qu'une des mesures proposées consistait dans le rétablissement du juge d'instruction unique et mettait ainsi fin au débat sur la collégialité de la juridiction d'instruction, que cette collégialité soit complète, comme l'avait décidé la loi n° 85-1303 du 10 décembre 1985 portant réforme de la procédure d'instruction en matière pénale ou qu'elle se limite au placement en détention provisoire, comme le prévoyait la loi n° 87-1062 du 30 décembre 1987 relative aux garanties individuelles en matière de placement en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire et portant modification du code de procédure pénale.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a ensuite indiqué que la réforme modifiait aussi un certain nombre de délais maxima en matière de détention provisoire : en matière correctionnelle, la possibilité de bénéficier du délai maximum de six mois est élargie ; en matière criminelle, il est institué un délai maximum d'un an renouvelable après une procédure contradictoire ; s'agissant des mineurs auxquels s'applique l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, le projet de loi réduit les délais légaux de détention provisoire, tant en matière correctionnelle qu'en matière criminelle.

Le rapporteur a déclaré qu'un autre aspect de la réforme concernait la chambre d'accusation : le président de cette juridiction devrait pouvoir désormais rejeter lui-même les demandes de mise en liberté manifestement irrecevables et la chambre d'accusation pourrait évoquer, à l'occasion d'un appel contre une ordonnance de refus de mise en liberté, les demandes sur lesquelles le juge d'instruction n'aura pas encore statué. Par ailleurs, la

réforme prévoit la comparution personnelle du prévenu, sur sa demande, devant la chambre d'accusation.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a encore précisé que le projet proposait une motivation plus stricte des ordonnances de placement en détention provisoire. Il a enfin évoqué les autres dispositions du projet : institution d'un régime de mise à l'épreuve lorsque le prononcé d'une peine est ajourné ; "roulement automatique" des juges d'instruction au sein du tribunal de grande instance ; création d'une enquête rapide de personnalité avant toute réquisition ou décision de placement en détention provisoire en ce qui concerne les jeunes majeurs ; suppression de la faculté de renvoi pour une "bonne administration de la justice" lorsque la Cour de cassation rejette une requête en suspicion légitime.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a indiqué que les amendements qu'il proposerait étaient motivés par le souci d'éviter des mesures qui pourraient s'avérer inapplicables ou des formalités quelque peu superfétatoires mais pouvant être génératrices "d'incidents" au cours des procédures.

Après l'intervention de **M. Charles Lederman** qui a souhaité obtenir des précisions sur le calendrier d'examen du projet de réforme du code pénal et la réponse apportée par **M. Jacques Larché, président**, la commission a entendu **M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer**, afin de procéder, comme convenu lors de la précédente audition du ministre devant la commission, à un **premier bilan de la mise en oeuvre des accords de Matignon** et des dispositions de la **loi référendaire**. Le ministre a indiqué que des bilans annuels d'exécution seraient établis ainsi qu'un bilan intermédiaire en 1995 et un bilan final en 1998, à la veille du scrutin d'autodétermination.

M. Louis Le Pensec a alors présenté, en six points, le bilan actuel d'exécution :

Les actions de formation : à ce jour, douze mesures ont été prises relatives à la formation d'instituteurs auxiliaires, à la circulation d'un deuxième bibliobus, à la mise en place de commissions d'observation, à la nomination d'un inspecteur de l'éducation nationale pour l'adaptation de l'enseignement aux particularités locales, en matière agricole, une classe de seconde préparant au brevet technique agricole a été créée à Nouméa, un centre de formation agricole pour adultes a été ouvert à Népia, depuis le mois d'octobre (25 stagiaires suivent une action de formation à Besançon, une nouvelle promotion sera accueillie au début du mois de mai) ; 2.423 jeunes stagiaires du développement poursuivent actuellement des stages de formation professionnelle, l'objectif à terme étant de former 4.000 jeunes par an ; un accord professionnel dans le secteur minier a permis d'envisager la création d'un centre de formation au mois de mars 1989, dix jeunes effectueront leur service militaire en tant que policiers auxiliaires.

En ce qui concerne les mesures en faveur de la décentralisation, le ministre a rappelé que les trois provinces seraient installées au mois de juillet prochain. Il a précisé que cinq mesures en faveur de la décentralisation ont d'ores et déjà été prises : la commission de décentralisation administrative, comprenant les représentants de l'administration et des élus, a commencé à fonctionner et à préparer des mesures relatives à la répartition des compétences, à la localisation des services et au partage des ressources budgétaires ; les avant-projets de contrats de développement passés entre l'Etat et les futures provinces sont en voie d'achèvement ; le projet de loi sur la liberté des communes va être prochainement discuté, 18 millions CFP vont être versés aux communes pour accompagner les opérations de formation des jeunes stagiaires du développement.

Ayant trait aux mesures en faveur du développement économique, elles constituent, selon le ministre, l'un des principaux moyens de rétablir un certain équilibre au sein

du territoire, de favoriser le rattrapage économique de certaines régions et d'assurer le développement économique harmonieux de l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie. A cet égard, huit mesures ont été prises, un crédit de 2,6 millions de francs CFP a été dégagé pour la mise en oeuvre du plan routier prévu pour les années 1988 à 1992 ; un appel d'offre a été lancé pour la réalisation de 7,7 kilomètres de la route transversale Koné-Tinaka ; ce tronçon s'ajoutera aux 13 kilomètres déjà en cours de réalisation ; le lancement de l'étude préparatoire à la réalisation du port en eau profonde de Népou ; la mise en place de liaisons maritimes entre les îles, la liaison entre Nouméa et les îles restant à faire ; les statuts de l'institut calédonien de participation au développement local ont été présentés au comité consultatif le 22 février et celui-ci les a adoptés ; un comité de coordination économique a été mis en place ; un nouveau régime fiscal pour les emballages et les matières premières a été adopté ; une unité de coordination des investissements touristiques a été créée.

Pour les actions en faveur de l'amélioration de la vie quotidienne, le comité consultatif a approuvé un plan quinquennal de développement du téléphone rural concernant 37 tribus en 1989 et dégageant un crédit de 1,9 million de francs CFP ; un plan quinquennal pour la distribution d'eau potable a été mis à l'étude ; les crédits attribués au fonds d'électrification ont été triplés ; un crédit de 72 millions de francs CFP a été affecté à l'opération "vigiles de santé" et 20 postes nouveaux ont été mis en place alors même que l'hôpital de Koumac était rénové ; un comité de réflexion sur les problèmes de l'insertion de la jeunesse des quartiers défavorisés a été créé.

En ce qui concerne les actions en faveur de la culture et de la formation : dix calédoniens ont été recrutés à R.F.O., les statuts de l'agence pour le développement de la culture canaque ont été soumis au comité consultatif le 28 février ; l'attention du président du conseil supérieur de

l'audiovisuel a été attirée sur la nécessité d'accorder une plus large égalité d'accès à l'antenne aux différentes composantes du territoire.

Au sujet des actions en matière de relation avec la région du Pacifique sud, un cycle de formation aux méthodes administratives a été mis en place en liaison avec l'université du Pacifique sud et l'institut de formation administrative ; la formation d'animateurs sportifs et de jeunesse a été relancée ; les responsables de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française ont participé à la réunion du fonds de coopération économique, sociale et culturelle ; diverses manifestations artistiques destinées à mettre en valeur le patrimoine et la culture du territoire sont prévues dans les Etats de la zone ; enfin, deux représentants du territoire vont être désignés pour remplir certaines missions auprès des Etats de la région.

Au total, une quarantaine de mesures ont été prises en trois mois. Elles manifestent clairement la volonté résolue et scrupuleuse de mettre en oeuvre les accords de Matignon et les dispositions de la loi référendaire. Le ministre a souligné que cette politique avait été mise en oeuvre avec le concours très actif des services du haut-commissaire.

M. Louis Le Pensec a cependant relevé l'existence de deux blocages principaux. Il a considéré qu'il est en effet difficile de passer d'une "culture d'opposition à une culture de gestion". Il a par exemple été difficile de trouver des candidatures pour les stages offerts et, en dépit des encouragements financiers, peu de projets économiques et sociaux ont été transmis aux chefs de subdivision. Par ailleurs, **M. Louis Le Pensec** a pris acte du fait qu'il est difficile de changer certaines habitudes et que les blocages ne doivent pas tous être imputés à l'administration.

En conclusion, le ministre a insisté sur le fait que la situation en Nouvelle-Calédonie est calme. Il a fait part de son souhait de voir populariser la portée des accords de Matignon et, à cet égard, il a insisté sur la nécessité d'améliorer les efforts d'information : diffusion dans les

subdivisions (sous-préfectures) de catalogues de projets types d'un montant inférieur à 500.000 francs CFP (25.000 francs français) ; présentation au comité consultatif de mesures économiques (incitation fiscale et amélioration de la desserte aérienne et maritime) ; mesures destinées à faciliter la mise en place des futures provinces, notamment dans le domaine éducatif et dans le domaine du logement ; étude d'un contrat de ville avec Nouméa en vue de la réhabilitation de certains quartiers et de prévenir ainsi tout risque de ségrégation ; mise en place au ministère d'un bureau d'accueil permanent pour les étudiants calédoniens en métropole ; préaffectation de postes administratifs de responsabilité pour les stagiaires de Besançon à l'échelle des subdivisions, du territoire, des provinces, et création de trois nouveaux postes de chargés de mission auprès du secrétaire général de Nouvelle-Calédonie ; action de concertation en matière de développement économique avec les communes et les organisations socio-économiques dans le cadre de la préparation des contrats de développement Etat-provinces ; enfin, mise en place, par le Premier ministre, du "comité national du suivi" des accords.

En réponse aux interventions de **MM. Christian Bonnet, Michel Rufin, Paul Masson et de M. Jacques Larché, président, M. Louis Le Penec** a précisé que les besoins des mélanésiens étaient essentiellement des besoins en équipements, en moyens de désenclavement et en création d'emplois.

Il a rappelé que le Gouvernement s'était efforcé de simplifier au maximum les procédures de façon à faciliter la réalisation de projets de "micro-développement". Il a reconnu que les blocages résultant de la coutume sont toujours très actuels. A cet égard, il a signalé qu'il était envisagé de créer des commissions communales consultatives pour permettre la mise en valeur des terres agricoles qui ne font l'objet d'aucun contentieux. D'une manière générale, le ministre s'est dit soucieux de s'appuyer le plus possible sur les élus locaux.

M. Louis Le Pensec a rappelé que l'ordre public n'est pas troublé, même si demeurent des difficultés très circonscrites à la région nord de l'île d'Ouvéa. Il a précisé que dix escadrons représentant mille gendarmes et 200 membres des compagnies républicaines de sécurité étaient toujours présents sur le territoire pour veiller au bon maintien de l'ordre public. Il a souligné que le service militaire adapté constituait un bon outil de formation et qu'il fonctionnait dans de bonnes conditions.

M. Louis Le Pensec a indiqué, par ailleurs, qu'aucun mouvement significatif de population ne lui avait été signalé et qu'il portait grande attention à la question des réfugiés -une partie d'entre eux aurait d'ores et déjà regagné leur commune d'origine- et il s'est dit prêt, pour sa part, à faciliter le retour de ceux qui en manifesteraient l'intention. Il a indiqué que l'ensemble des opérations de développement avait fait l'objet d'une ouverture de crédit de 380 millions de francs affecté au fonds d'équipement et de promotion de la Nouvelle-Calédonie.

M. Louis Le Pensec a estimé que la mobilisation politique résultant de la préparation des élections municipales, européennes et provinciales pouvait présenter le risque d'une certaine démobilitation dans la poursuite des objectifs et des enjeux économiques mais qu'elle ne pouvait en aucun cas s'interpréter comme une remise en cause des accords de Matignon ou des dispositions de la loi référendaire. Il a donc affirmé que toutes les tendances de l'opinion calédonienne participeraient, sur l'ensemble du territoire, à la prochaine consultation municipale.

Reprenant l'examen du projet de loi n° 107 (1988-1989) adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le code de procédure pénale et relatif à la détention provisoire et après un débat auquel ont participé **MM. Jacques Larché, président, Bernard Laurent, Guy Allouche et Michel Rufin**, la commission a examiné les amendements présentés par son rapporteur.

Sur l'article premier relatif aux enquêtes de personnalité pour les jeunes majeurs, la commission, sur la proposition de **M. Jacques Larché, président**, a chargé son rapporteur de présenter, au nom de la commission, deux amendements tendant à revenir sur la mesure consistant à inclure dans le contenu de l'enquête rapide de personnalité la proposition de mesures d'insertion sociale.

A l'article 2, relatif à la motivation de l'ordonnance de placement en détention provisoire, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement supprimant la référence explicite à la nullité de l'ordonnance qui contreviendrait aux nouvelles dispositions : **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a indiqué que ladite ordonnance demeure en tout état de cause soumise à l'appréciation souveraine de la seule chambre d'accusation et que la disposition dont l'amendement propose la suppression pourrait laisser supposer que d'autres instances pourraient être compétentes en la matière.

A l'article 3 relatif à la réduction des délais légaux de détention provisoire, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement tendant à porter à deux ans au lieu d'un an le délai maximum de détention provisoire en matière criminelle.

A l'article 4 relatif à la procédure suivie devant la chambre d'accusation, la commission a adopté trois amendements dont l'objet est de prendre en compte, par coordination, la promulgation de dispositions figurant dans la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social et de supprimer, en second lieu, le dispositif prévoyant la comparution personnelle du prévenu, sur sa demande, devant la chambre d'accusation.

A l'article 4 bis relatif au tableau de roulement des juges d'instruction, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement de suppression pour maintenir la règle selon laquelle le

président du tribunal de grande instance désigne les juges d'instruction chargés des différents dossiers.

A l'article 5 ter relatif à la procédure de requête en suspicion légitime, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement prévoyant qu'en cas de rejet d'une demande de renvoi dans cette hypothèse, la chambre criminelle pourra ordonner néanmoins ce renvoi dans l'intérêt de la "sérénité" de la justice.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a ensuite adopté un amendement insérant dans le projet un article additionnel après l'article 5 aux termes duquel le condamné par défaut à une courte peine d'emprisonnement pourra demander au tribunal d'accomplir un travail d'intérêt général.

A l'article 6 relatif à la détention provisoire des mineurs, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement prévoyant que le délai maximum d'un mois de détention provisoire, s'agissant des mineurs de 16 à 18 ans en matière correctionnelle, pourra être prolongé deux fois.

A l'article 7 relatif aux délais d'épreuve, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement de coordination.

A l'article 8, enfin, relatif à l'entrée en vigueur de la réforme, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement qui actualise et coordonne, compte tenu des propositions du rapporteur, le contenu de cet article.

La commission a enfin adopté le projet de loi ainsi modifié.

La commission a enfin examiné, sur le rapport de M. Marcel Rudloff, la proposition de loi n° 106 (1988-1989) adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la révision des condamnations pénales.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a d'abord indiqué que la proposition adoptée par l'Assemblée nationale résultait de l'examen conjoint par les députés des propositions de loi n° 355 et n° 264 de **MM. Jacques Brunhes et Michel Sapin**, toutes deux tendant à modifier la procédure exceptionnelle permettant d'annuler les condamnations pénales de personnes reconnues innocentes.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a rappelé que les cas d'ouverture de la procédure de révision étaient au nombre de quatre :

- le cas de l'inexistence de l'homicide ;
- le cas où deux condamnations ne peuvent se concilier ;
- le cas du faux témoignage se révélant postérieurement à la condamnation ;
- le cas, enfin, le plus utilisé en pratique, du fait nouveau de nature à établir l'innocence du condamné.

Le rapporteur a indiqué que la réforme prévoyait en premier lieu d'assouplir les conditions de ce dernier cas d'ouverture en disposant que le fait nouveau ou "l'élément inconnu de la juridiction au jour du procès" pourraient, à l'avenir, seulement faire naître un doute sérieux sur la culpabilité du condamné.

Le rapporteur a ensuite déclaré que le texte adopté par l'Assemblée nationale proposait une "judiciarisation" de la procédure de révision puisque l'instruction de chaque dossier ne relèverait plus du garde des sceaux mais d'une commission composée de cinq magistrats de la Cour de cassation, la décision finale demeurant de la compétence de la chambre criminelle de la Cour de cassation qui statuerait comme "cour de révision".

Sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté à l'article 4 de la proposition relative à la procédure devant la cour de révision, un amendement tendant à

réparer une erreur purement matérielle apparue dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Puis, elle a adopté la proposition de loi ainsi amendée.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LA PLANIFICATION

Jeudi 2 mars 1989 - Présidence de M. Bernard Barbier, président. La délégation a procédé à l'audition de **M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan.**

M. Lionel Stoléru a d'abord indiqué que le projet de Plan 1989-1992, sur lequel le Conseil économique et social venait de rendre son avis, serait soumis au Conseil des ministres le 22 mars prochain puis déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Il a ensuite rappelé les résultats du vote par lequel le Conseil économique et social a adopté son avis sur le projet de Plan : 105 voix pour, 30 contre et 55 abstentions. Il a précisé que l'abstention des représentants des entreprises privées témoignait de réserves à l'égard de l'avis et non à l'égard du projet de Plan. Il a également indiqué que l'opposition du syndicat Force ouvrière était motivée par le refus du nouveau partage social proposé qui implique une progression des salaires inférieure à celle de la productivité dans le but d'affecter une part des fruits de la croissance à la réduction du chômage.

M. Lionel Stoléru a ensuite annoncé que l'essentiel des amendements et propositions du Conseil économique et social seraient incorporés au projet de Plan, notamment l'idée d'un examen de l'exécution du Plan à mi-parcours, en 1991.

Puis, à la demande de **M. Bernard Barbier, président**, **M. Lionel Stoléru** a commenté ses réponses écrites au questionnaire sur la stratégie économique et les grands choix du projet de Plan, que lui avait adressé

M. Philippe François, rapporteur, pour information sur la préparation du Plan.

M. Lionel Stoléru a d'abord envisagé la relation croissance-emploi. Il a rappelé que, selon une estimation du Conseil économique et social, un gain d'un point de croissance représentait 100.000 emplois supplémentaires. Il a également souligné que l'emploi dépendait du coût du travail. La décélération des salaires de ces dernières années a notamment évité d'avoir environ 400.000 chômeurs de plus. **M. Lionel Stoléru** a ainsi justifié l'objectif de baisser les charges sociales sur les bas salaires dès que la situation budgétaire le permettra.

Evoquant ensuite la relation croissance-investissement, il a déclaré que la progression de l'investissement devait être deux fois plus rapide que celle de la croissance économique.

Tout en regrettant l'absence de concertation des Etats membres de la Communauté européenne sur leurs stratégies respectives, **M. Lionel Stoléru** a estimé que les priorités retenues par le projet de Plan s'articulaient bien avec la situation en République fédérale d'Allemagne.

Il a jugé que l'ambition d'aligner l'inflation en France sur la meilleure performance européenne était réaliste, le différentiel d'inflation avec la République fédérale d'Allemagne devant, selon les prévisions communautaires, être ramené à 0,2 % en 1989 et même s'inverser en 1990 en passant à 0,5 % en faveur de la France.

Quant à l'union monétaire, **M. Lionel Stoléru** a estimé que la France y aurait avantage, eu égard au poids du déficit franco-allemand dans notre solde extérieur et, en réponse à **M. Philippe François**, que la réalisation de cette union ne lui semblait pas impliquer une réévaluation préalable du Mark.

Le secrétaire d'Etat, abordant ensuite les finances publiques, a déclaré ne pas être en mesure de préciser les niveaux d'harmonisation de la taxe sur la valeur ajoutée et de la fiscalité de l'épargne.

Après avoir rappelé que les charges d'intérêt de la dette publique représentaient 10 % du budget de la Nation, il a déclaré que l'idéal serait de ramener à 70 milliards de francs le déficit ; mais cet objectif étant apparu très ambitieux, le projet de Plan propose de ne pas augmenter le déficit, ce qui exigera déjà des choix budgétaires extrêmement rigoureux.

Eu égard aux pertes induites par l'harmonisation de la taxe sur la valeur ajoutée et de la fiscalité de l'épargne, **M. Lionel Stoléru** a jugé que la limitation du déficit budgétaire pourrait n'être obtenue que par des gains en "efficacité" de l'Etat et par le recours à un prélèvement généralisé sur tous les revenus. Il a observé que, si le projet de Plan ne comportait que peu de chiffres, il proposait en revanche des objectifs clairs, tel le choix, pour assainir la situation des régimes de retraite, d'allonger la durée de cotisation donnant droit à une retraite à taux plein.

A propos des "grands chantiers", le secrétaire d'Etat a d'abord espéré que l'on pourrait faire, en faveur de l'Education nationale, un effort budgétaire supplémentaire supérieur aux quatre milliards annuels prévus, au minimum, dans le Plan.

Au sujet de l'aménagement du territoire, le projet gouvernemental se borne à constater que la France n'avait, à l'exception de Paris et de sa région, ni régions ni métropoles à la taille européenne. Il a précisé que le projet allait être amendé pour marquer la volonté de conserver un rôle européen à Strasbourg.

Enfin, interrogé par **M. Philippe François** sur la notion de "citoyenneté européenne", évoquée dans le Plan, le secrétaire d'Etat a considéré que la participation des ressortissants des Etats membres de la Communauté aux élections locales et aux élections européennes dans leur pays de résidence était dans la logique de la construction européenne.

DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE POUR LES PROBLÈMES DÉMOGRAPHIQUES

Mardi 28 février 1989 - Présidence de Mme Denise Cacheux, député, président. La délégation parlementaire pour les problèmes démographiques, réunie à l'Assemblée nationale, a entendu **Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé de la famille,** sur la situation démographique de la France et la politique familiale du Gouvernement.

Mme Hélène Dorlhac a tout d'abord rappelé les grandes tendances démographiques de la France : une diminution du nombre des mariages depuis le début des années 1970, une baisse régulière de la fécondité depuis 1964 et une baisse sensible des naissances de troisième rang. Le taux de fécondité actuel (1,8 enfant par femme) place la France en tête des pays européens (1,38 en R.F.A. et 1,27 en Italie), mais ne permet pas le renouvellement des générations.

On constate également une diminution de la nuptialité, une instabilité croissante des mariages (30 divorces pour 100 mariages contre 12 en 1970), une multiplication des unions libres et une augmentation sensible des naissances hors mariage. Ce dernier point a conduit d'ailleurs l'administration à élaborer un projet de modification du bulletin d'état civil, afin qu'il ne soit plus tenu compte exclusivement des seules naissances légitimes dans la mention des rangs de naissance.

La modification du statut de la femme -due en particulier à l'extension du travail salarié hors domicile - les difficultés de logement et l'insuffisance des structures d'accueil des jeunes enfants ont entraîné une évolution de la structure familiale traditionnelle.

L'apparition de configurations familiales diversifiées s'est d'ores et déjà traduit dans le code civil par l'atténuation des discriminations entre enfants légitimes, naturels et adoptifs et par la substitution de l'autorité parentale à la puissance paternelle.

Mme Hélène Dorlhac a ensuite exposé les grandes lignes de la politique familiale du Gouvernement qui repose sur un dispositif complexe mettant en jeu, simultanément, des mesures d'ordre financier et des interventions sociales et sanitaires.

Les allègements d'impôts liés à la charge d'enfants dépasseront, en 1989, 60 milliards de francs. L'effort consenti au titre du système des prestations familiales s'élèvera, pour l'année, à 163 milliards de francs. Il touche 5,9 millions de familles et 12,5 millions d'enfants. L'option retenue depuis plusieurs années est celle d'une aide prioritaire en direction des familles jeunes et nombreuses, en prenant en compte, pour partie, le niveau de ressources. L'objectif est le maintien du pouvoir d'achat des prestations et l'amélioration de l'information des familles.

Le système des prestations familiales, réformé à plusieurs reprises au cours des dernières années, doit être stabilisé. Une réflexion s'impose sur la combinaison des avantages fiscaux et sociaux en faveur des familles afin que les effets bénéfiques portent réellement sur les périodes les plus critiques de la vie familiale. Un effort particulier doit être fait pour les familles modestes conformément à l'esprit de la loi instituant le revenu minimum d'insertion.

Dans l'immédiat, deux axes de travail prioritaires ont été retenus. Il importe, d'une part, de simplifier la

réglementation notamment pour les "prestations logement" dans un sens plus favorable aux familles démunies. Il faut, d'autre part, mettre en place une prestation légale d'aide aux familles recourant à l'emploi d'une assistante maternelle, l'objectif étant d'assurer une compensation équitable du coût de l'accueil à domicile des jeunes enfants, qu'il soit pratiqué au domicile des parents ou à celui d'une assistante maternelle agréée et déclarée.

Par ailleurs, deux projets de loi seront présentés à la prochaine session. Le premier sera relatif à la protection de la santé maternelle et infantile qu'il convient de réformer pour l'adapter aux règles de la décentralisation. Le second aura trait à la protection de l'enfance maltraitée.

Il convient, enfin, a ajouté **Mme Hélène Dorlhac**, de poursuivre les actions engagées afin d'améliorer le cadre de vie des familles : "contrats famille", Fonds d'aide au relogement et de garantie, Fonds d'impayés de loyer, actions menées par la commission nationale pour le développement des quartiers.

Un programme contractuel "nouvelle famille-nouvel habitat" actuellement à l'étude pourrait prendre prochainement le relais des "contrats famille". De même, les actions permettant de favoriser le logement des familles et, notamment, des familles les plus démunies et les plus nombreuses seront amplifiées. L'accueil des jeunes enfants sera également amélioré tant pour les équipements et services collectifs (crèches, haltes-garderies, centres de loisirs) que pour les modes de garde à domicile. Dans cet esprit, les crédits budgétaires destinés à financer des expériences innovantes ont été doublés en 1989, afin d'inciter les collectivités locales à passer des contrats avec les caisses d'allocations familiales. Une réflexion est engagée sur l'accueil à domicile par les assistantes maternelles indépendantes et sur l'établissement de passerelles entre les différents modes d'accueil.

Mme Hélène Dorlhac a enfin dressé un bilan du système de régulation des naissances en France.

Vingt ans après l'adoption en 1967 de la première loi, dite "loi Neuwirth", autorisant la contraception en France, il apparaît que celle-ci a connu une diffusion importante (2 % seulement des femmes demeurerait exposées au risque d'une grossesse non désirée) et que la France possède un bon réseau d'information grâce aux centres de planification familiale et aux établissements d'information financés sur les crédits de l'Etat (soit au total 1.400 organismes environ, répartis pour moitié dans l'une et l'autre catégories). Des améliorations pourraient toutefois être apportées, les modalités de leurs interventions n'étant pas exemptes de critiques. Une réflexion s'impose sur le contenu même de l'activité de ces centres, afin de les faire participer, en particulier, à la prévention du SIDA.

En matière d'interruption volontaire de grossesse, les statistiques tenues depuis 1975 permettent de constater que le nombre d'I.V.G. demeure pratiquement stable (161.000 environ en 1987, dernière année connue, pour 777.000 naissances). Le remboursement par la sécurité sociale n'a eu à cet égard aucun des effets prévus par certains. L'environnement médical et social dans lequel sont aujourd'hui pratiqués les I.V.G. présente toutes les garanties de sécurité en matière de santé publique. Enfin, les chiffres dont on dispose montrent que l'I.V.G. concerne toutes les catégories de femmes. Ainsi en 1986, sur 166.000 I.V.G., 51.000 (soit 31 %) concernaient des femmes n'ayant pas mené à terme de grossesses antérieures et, parallèlement, 43.000 femmes ayant subi une I.V.G. (soit 26 %) avaient déjà trois enfants.

Le ministre a conclu son exposé en insistant sur la nécessité de garantir le libre choix en matière de naissances et sur l'importance des progrès de la technologie qui, en matière de procréation médicalement assistée et de bioéthique, doivent susciter la réflexion et la vigilance des pouvoirs publics.

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

A propos de la baisse de la natalité, **M. Claude Huriet, sénateur**, a tout d'abord souhaité savoir si :

- le débat sur ses causes, à savoir la diminution du nombre des naissances de rang 1 ou de rang 3, était désormais tranché ;

- les comportements de fécondité des couples non mariés étaient sensiblement différents de ceux des couples légitimes ;

- des études comparatives menées dans plusieurs pays depuis une dizaine d'années permettaient d'affirmer avec certitude que les politiques de la famille menées en France étaient à l'origine de la situation moins mauvaise en ce domaine que celle de ses principaux partenaires.

Il s'est par la suite interrogé sur l'interprétation qui doit être faite de la stabilité du nombre annuel des I.V.G., arguant que celle-ci pouvait être plus une source d'inquiétude que de satisfaction. Le développement important de l'information sur la contraception aurait probablement pu permettre en effet une diminution progressive de ce nombre ces dernières années.

Mme Hélène Missoffe, sénateur, a émis l'hypothèse que, dans la perspective du développement de l'Europe, la politique en faveur de l'enfant devrait certainement délaissier le domaine des prestations, où la France est très en avance sur ses partenaires, pour celui de l'environnement familial (logement, structures d'accueil de l'enfant, etc.) afin d'éviter tout décalage trop important.

Elle s'est inquiétée de la duplicité des discours dominants qui semblent méconnaître les difficultés encore très importantes que rencontrent les femmes pour mener de concert une vie professionnelle et une vie familiale satisfaisantes. Elle a ensuite critiqué le morcellement des domaines touchant à la famille dans les institutions françaises, considérant qu'un ministère de la famille devrait s'élargir à la santé, à l'environnement humain

ainsi qu'à la vieillesse, qui tous contribuent à l'équilibre familial.

Mme Hélène Missoffe s'est également élevée contre le fait que les jeunes enfants soient accueillis dans les crèches sans distinction d'âge, et a souhaité à cet égard une perspective graduelle d'accueil des enfants selon leur âge, dans des crèches tout d'abord, puis dans des jardins d'enfants et enfin à la maternelle, afin d'adapter l'encadrement aux différents stades de leur développement. Elle a enfin regretté qu'en toutes occasions, fiscales, juridiques ou sociales, il se produise des distorsions au détriment des couples légitimes.

Mme Denise Cacheux, député, président, a souligné que la difficulté de concilier vie professionnelle et vie familiale était plus grande pour les femmes appartenant aux classes moyennes. Ces dernières étant les plus nombreuses, c'est en ces termes que se pose par conséquent le problème démographique de la "courbe en U" des naissances de rang 3 et plus ; ces naissances sont en effet plus fréquentes aux deux extrémités de l'échelle sociale : dans les familles défavorisées ou, à l'inverse, dans les familles aisées, plutôt que chez les femmes appartenant aux classes moyennes.

Puis **Mme Denise Cacheux**, évoquant l'inégalité des moyens entre les communes, du fait notamment des différences importantes d'assiette fiscale, qui a en particulier pour conséquence de conduire à des discriminations dans l'accueil des enfants dans les structures pré-scolaires, s'est interrogée sur l'opportunité de créer un véritable service public de la petite enfance, à l'instar de l'éducation nationale.

Elle a également demandé si l'on possède des statistiques relatives au rapport existant entre niveau de revenu et nombre d'enfants, puisqu'il apparait clairement que le choix des familles de placer leurs enfants très tôt dans le système pré-scolaire plutôt que dans d'autres

structures d'accueil est fondé sur des considérations plus économiques que pédagogiques.

Enfin, se référant à des expériences menées dans certaines communes, **Mme Denise Cacheux** a souhaité que soit développé le suivi médical des enfants dès la maternelle, afin de lutter contre l'échec scolaire, et que soit envisagée une refonte de la législation concernant l'obligation alimentaire.

M. André Clert, député, a également abordé le problème du mode de garde des enfants et démontré que la liberté formelle du choix se heurte dans les faits à l'insuffisance des structures d'accueil, due en particulier à la lourdeur des coûts de fonctionnement. Il a ensuite évoqué les différences des niveaux de formation qui sont requis pour les assistantes puéricultrices dans les crèches au regard des personnes travaillant pour des associations de garde à domicile. Il s'est enfin penché sur le problème spécifique des enfants handicapés pour souhaiter qu'il soit donné à l'éducation nationale les moyens d'accueillir ces enfants en milieu scolaire normal, dès lors que le désirent les parents.

Enfin, **M. Pierre Louvot, sénateur**, a souhaité connaître les comportements de fécondité comparés des différentes communautés étrangères, tant en France que chez ses principaux partenaires européens.

En réponse aux intervenants, le ministre a notamment apporté les précisions suivantes :

- l'ensemble des études les plus récentes confirme que la baisse du nombre d'enfants de rang 3 a eu un effet direct sur la chute du taux de fécondité. Elles établissent également que la diminution du nombre des mariages ainsi que le développement de la cohabitation n'ont pas d'impact négatif sur la natalité dans la mesure où les unions hors mariage sont plus stables et fécondes.

- il est vraisemblable que le dynamisme de notre politique familiale tant en ce qui concerne les prestations offertes aux familles que l'amélioration de leur

environnement, notamment s'agissant de l'accueil des jeunes enfants, a eu un impact sur notre taux de fécondité lequel est supérieur à celui de nos voisins européens.

Sur ce point, M. Michel Laroque, sous-directeur de la famille et de l'action sociale, a ajouté que s'il est difficile d'évaluer l'impact réel des politiques familiales sur la natalité, compte tenu de la diversité des conditions historiques, sociologiques et géographiques de chaque pays, il est certain qu'elles ont au moins un effet positif à la marge consistant à limiter la baisse de la natalité. Par ailleurs, l'exemple de la R.D.A. où la mise en vigueur d'une politique familiale dynamique a été suivie d'une hausse importante du taux de fécondité, doit être noté.

- au-delà de la politique de prestations familiales sur laquelle il ne peut être question de revenir, dans ses grands principes sinon dans ses modalités techniques, il importe de développer une politique d'amélioration de l'environnement des familles notamment en ce qui concerne les mesures d'incitation propres à la naissance du troisième enfant dont le poids repose encore essentiellement sur les femmes. A cet égard, l'allocation parentale d'éducation (A.P.E.) constitue un progrès.

- il est vrai que la politique familiale doit être traitée plus globalement compte tenu de ses liens, notamment, avec les questions de santé et avec la politique envers les personnes âgées, lesquelles devraient être intégrées dans une conception élargie de la cellule familiale. C'est pourquoi le secrétariat d'Etat à la famille conduit une action transversale en relation constante avec les autres ministères, permettant une prise en compte de l'ensemble des aspects de la vie de la famille.

- la disparité de formation entre les personnels des crèches et les assistantes maternelles, même agréées, pose un réel problème que l'on tente de résoudre actuellement par une réforme du statut des assistantes maternelles, à qui l'agrément sera désormais accordé sur la base d'une véritable qualification.

- le budget de fonctionnement des crèches pèse lourdement sur les collectivités locales et il existe de nombreuses disparités contre lesquelles le Gouvernement essaie actuellement de lutter en incitant les petites communes rurales à se regrouper pour la mise en place de structures d'accueil adaptées.

Sur ce point, Mme Josiane Cazabieille, sous-directeur à la Caisse nationale des allocations familiales, a précisé que l'aide accordée par les caisses d'allocations familiales (C.A.F.) aux collectivités locales s'effectue à travers les "contrats-crèches" mis en place en 1983 et, depuis 1988, à travers les "contrats enfance" dont l'objectif est d'améliorer l'accueil des enfants de 0 à 6 ans quel que soit le statut professionnel des parents. Au titre de cette action, les C.A.F. apportent une aide évaluée actuellement à 1,5 milliard de francs qui devrait être portée à 2 milliards de francs, mais il est vrai que cette aide est limitée à 30 % des frais, d'ailleurs plafonnés. L'objectif de la politique dans ce domaine est d'améliorer l'accueil en termes à la fois financier et qualitatif, en autorisant les passerelles d'un mode de garde à l'autre et en limitant autant que possible le recours aux systèmes "clandestins".

- le développement des petites structures d'accueil telles que les crèches familiales et les crèches parentales, devrait permettre d'adapter les modalités d'accueil à l'âge de l'enfant. Ce problème fait actuellement l'objet d'études.

- il est possible que la stabilité du nombre des I.V.G. apparaissant en termes statistiques ne soit qu'apparente dans la mesure où la déclaration systématique des I.V.G. n'a pas été immédiate après la mise en oeuvre de la loi.

Mme Agnès Lordier-Brault, chef du bureau de la maternité à la direction générale de la santé, a précisé qu'il fallait s'attendre à un nombre incompressible d'I.V.G. lié notamment aux échecs ou à l'abandon d'une contraception mais que le nombre d'I.V.G. devait encore diminuer. Mme Elizabeth Zucker, chef du bureau de la démographie à la direction de la population et des

migrations, a ajouté qu'une étude menée chez les jeunes filles de 18 ans permettait de constater que le taux de conception a baissé dans cette population, grâce à l'utilisation des méthodes contraceptives.

- le placement des jeunes enfants handicapés en milieu scolaire ordinaire paraît être le meilleur facteur d'intégration sociale de cette population et exige la mise en oeuvre de mesures d'accompagnement qui relèvent de l'action cumulée du ministère de l'éducation nationale et du secrétariat d'Etat aux handicapés et accidentés de la vie.

- la prochaine discussion du projet de loi relatif à l'adaptation de la protection maternelle et infantile devrait être l'occasion de mettre en place un système d'examen de santé obligatoire dès la maternelle.

- s'agissant de la définition sociologique des familles nombreuses, Mme Elizabeth Zucker a observé que, s'il est difficile d'établir des conclusions certaines compte tenu des disparités dans le taux de fécondité des étrangers au sein d'une même nationalité selon leur origine ou le pays où ils ont émigré, il est constant que les premières générations ont un taux de fécondité supérieur à celui des nationaux, mais que celui-ci diminue rapidement chez les générations suivantes par effet d'assimilation, de telle sorte que l'immigration est de moins en moins considérée comme une solution valable au redressement de la natalité.