

N° 6

15 novembre 1988

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1988-1989

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
Affaires culturelles	439
Affaires économiques et P.Lan	445
Affaires étrangères, défense et force armées	483
Affaires sociales	497
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation	533
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	577
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion	595

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 8 Novembre 1988.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a tout d'abord désigné **M. Hubert Martin** comme **rapporteur pour avis du budget de l'environnement, en remplacement de M. Roland Ruet** et sur proposition de ce dernier, **démissionnaire.**

Elle a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Jean Delaneau, rapporteur pour avis, le Titre II** et les **articles 29, 30 et 31 du projet de loi n° 52 (1988-1989) portant diverses mesures d'ordre social.**

Analysant en premier lieu les dispositions du Titre II du projet de loi relatives aux études médicales et à l'enseignement supérieur, le rapporteur pour avis a souligné qu'elles ne remettaient pas en cause les dispositions de la loi du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social qui ont permis d'apporter des solutions satisfaisantes à des problèmes restés en suspens depuis 1982 : accès au troisième cycle des études médicales, organisation du troisième cycle de médecine générale et de l'internat de spécialité.

L'objet principal du titre II du projet de loi est de rétablir la qualification en médecine générale, et, en conséquence, de créer un titre d'ancien résident réservé aux médecins ayant obtenu cette qualification. Les autres mesures incluses dans le Titre II tendent d'une part à aménager les dispositions transitoires prévues par la loi du 30 juillet 1987 -ou plutôt à valider les aménagements déjà apportés par des textes réglementaires dépourvus de

base légale- et, d'autre part, à procéder à un "toiletage" du texte adopté en 1987.

Le rapporteur pour avis a exposé en second lieu la teneur des mesures prévues aux articles 29, 30 et 31 du projet de loi, qui portent sur la validation des résultats de deux concours de l'Education nationale annulés par le juge administratif (articles 29 et 30) et qui donnent une base légale aux dispositions relatives à l'octroi de bonifications indicielles incluses dans les statuts particuliers des corps de personnels de direction des établissements d'enseignement et de formation relevant du ministère de l'Education nationale (article 31).

L'exposé du rapporteur pour avis a été suivi d'un débat auquel ont notamment pris part, outre le **président Maurice Schumann**, **Mme Danielle Bidard-Reydet**, **MM. François Lesein** et **Jacques Carat**. Dans son intervention, **M. Jacques Carat** a attiré l'attention de la commission sur les conséquences, pour les entreprises de spectacle vivant et de production audiovisuelle ou cinématographique, des dispositions de l'article 2 du projet de loi relatif au déplafonnement des cotisations d'allocations familiales. Ces entreprises engagent en effet des artistes dans le cadre de contrats de travail à durée déterminée, à terme certain ou incertain, assortis de rémunération dont le niveau relativement élevé s'explique par les longues périodes d'inactivité et la précarité de l'emploi des artistes du spectacle. Le déplafonnement des cotisations sur les cachets versés aux artistes pourrait menacer l'existence même des entreprises : la progression des charges salariales atteindrait, dès 1989, plus de 500 % pour un cachet normal de 5.000 F par représentation, plus de 1.000 % pour un cachet plus élevé. Elle serait plus "astronomique" encore lorsque serait appliqué en 1990 le déplafonnement total. Il apparaît donc indispensable d'exclure du champ d'application de l'article 2 du projet de loi les entreprises de spectacle vivant et de production cinématographique et audiovisuelle.

Le président Maurice Schumann, M. Jean Delaneau, rapporteur pour avis, et plusieurs commissaires ont estimé que la commission ne pouvait se désintéresser des conséquences, pour la création dramatique et audiovisuelle, des dispositions de l'article 2 du projet de loi. La commission a alors adopté, sur proposition de M. Jacques Carat, un amendement à l'article 2 du projet de loi tendant à résoudre ce problème.

La commission a également adopté, sur proposition de son rapporteur pour avis :

. à l'article 7 du projet de loi, un amendement substituant à la référence faite, dans le texte proposé pour l'article L. 356-2 du code de la santé publique, à un texte abrogé, une référence à l'article 50 de la loi du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur modifiée.

. à l'article 8, un amendement :

- complétant le texte proposé en précisant que le diplôme d'Etat n'ouvre droit à l'exercice de la médecine qu'après validation du troisième cycle;

- rétablissant l'obligation, pour les résidents, d'avoir validé le troisième cycle avant d'obtenir le diplôme;

- précisant que la qualification est annexée au diplôme;

- améliorant la rédaction du dernier alinéa de l'article.

La commission a en outre donné un avis favorable à l'adoption des articles 9, 10, 11, 12, 13, 29, 30 et 31 du projet de loi.

Puis la commission a examiné les amendements au projet de loi n°27 (1988-1989) déclaré d'urgence modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication :

- avant l'article premier, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 110, 82, 128 et 129 ;

- à l'article premier, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 130, 131, 132, 83 rectifié, 84 et 133 ;

- après l'article premier, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 134 ;

- à l'article 3, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 135, 170, 7, 149, 111, 150, 151, 37, 152, 161, 153, 154, 156 et 157 ; elle a estimé que les amendements n°s 85, 172, 113, 155, 8 et 9 étaient satisfaits ; elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 112, 123 et 171 ;

- à l'article 4, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 10, 11, 12, 13, 174 et estimé que l'amendement n° 173 était satisfait ;

- à l'article 5, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 86 rectifié et 88 rectifié ;

- à l'article 6, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 146 et 122 ;

- à l'article 7, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 89, 90 et 91 rectifié ;

- après l'article 7, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 162 ;

- à l'article 8, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 92 rectifié et 93 et a proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 94 rectifié ;

- après l'article 8, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 147 ;

- à l'article 9, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 163 ;

- à l'article 10, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 175, 136, 137, 138, 158, 140, 38 et a estimé que les amendements n°s 126 et 139 étaient satisfaits ;

- après l'article 10, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102

rectifié, 103 rectifié, 104, 141, 142, 143, 144, estimé que l'amendement n° 114 était satisfait et proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 168 ;

- à l'article 11, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 105, 107, 159 et 177, estimé que les amendements n°s 164, 176 et 145 étaient satisfaits et proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 127 ;

- à l'article 13, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 39, 40 et 165 ;

- après l'article 13, elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 124 et 125 ;

- à l'article 15, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 14, 108, 109 rectifié et 178 ; estimé que les amendements n°s 115, 116, 17, 19, 117, 118, 119 et 120 étaient satisfaits, donné un avis favorable aux amendements n°s 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24 (sous réserve d'un sous-amendement), 25, 26, 27, 28 et 29 ;

- après l'article 16, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 166 ;

- avant l'article 17, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 1 rectifié, 2 et 3 ;

- à l'article 17, elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 31 et 30 ;

- après l'article 17, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 4 et défavorable à l'amendement n° 5 ;

- à l'article 18, elle a estimé que l'amendement n° 32 était satisfait et donné un avis défavorable aux amendements n°s 179, 33 et 6 ;

- à l'article 19, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 121, 160, 34 et 180 ;

- après l'article 19, elle a proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 169 ;

- à l'article 20, elle a proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 35, estimé que

l'amendement n° 181 était satisfait, donné un avis défavorable à l'amendement n° 167 et un avis favorable à l'amendement n° 36.

Rectificatif au bulletin n° 5 du 7 novembre 1988

A la page 347, avant le dernier alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

M. Dominique Pado a regretté que le projet de loi ne rétablisse pas la délégation parlementaire pour l'audiovisuel, supprimée par la loi de 1986, qui avait favorisé par son action l'indépendance de la Haute autorité.

A la même page, au début du dernier alinéa, remplacer le nom de Dominique Pado par celui d'**Ivan Renar**.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 8 novembre 1988 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- La commission a procédé à l'examen de l'avis présenté par M. Jacques Braconnier, sur les crédits alloués aux routes et voies navigables dans le projet de loi de finances pour 1989.

M. Jacques Braconnier a tout d'abord signalé que les dotations inscrites au budget pour 1989 en faveur des routes et des voies navigables étaient globalement en hausse par rapport à la dernière loi de finances.

Abordant l'examen du budget consacré aux infrastructures routières, le rapporteur pour avis a précisé que la politique menée en leur faveur devait être resituée dans le contexte général de l'achèvement du IXe plan et des négociations actuellement menées avec les collectivités locales en vue de la préparation des contrats de plan Etat-régions. Il est de ce fait, difficile d'apprécier les crédits inscrits au titre de 1989, sachant qu'ils se rapportent à des opérations à entreprendre sur plusieurs années.

Pour l'heure, les priorités concernent le respect des engagements antérieurs - poursuite des travaux engagés sur les routes nationales n°s 9 et 20- et la préparation des échéances impératives, qu'il s'agisse de la tenue des Jeux Olympiques d'Hiver de 1992, qui nécessite l'achèvement du projet routier Tarentaise, ou de la mise en oeuvre du programme routier d'accompagnement du lien fixe transmanche pour 1993, date de l'ouverture du tunnel.

Sur les 5,6 milliards environ que le Gouvernement compte affecter chaque année aux infrastructures

routières, les fonds disponibles, après financement des priorités, seront alloués aux contrats de plan Etat-régions.

Pour ce qui concerne le réseau autoroutier, **M. Jacques Braconnier** a rappelé les grandes lignes du schéma directeur défini en 1987 et a précisé que plusieurs décisions importantes s'y rapportant seront prises au cours du Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) du 17 novembre prochain. Pourraient notamment y être décidées les conditions de l'accélération de la réalisation du programme de construction autoroutière, grâce à la concession de certaines sections aux sociétés d'autoroute.

Le rapporteur pour avis a ensuite déploré la baisse particulièrement importante des crédits consacrés à l'entretien et l'amélioration du réseau, considérant que les besoins n'avaient pas encore été tous satisfaits en ce qui concerne le renforcement coordonné des chaussées.

En matière de sécurité routière, **M. Jacques Braconnier** a précisé que les crédits devraient être en nette augmentation, contrairement aux chiffres indiqués par les documents budgétaires, en raison du report d'environ 70 millions de francs de dotations non utilisées au cours de l'exercice 1988.

Il a, par ailleurs, rappelé les statistiques publiées concernant les accidents de la route, constatant qu'à l'amélioration sur la période 1983-1987, avait succédé une importante dégradation de la sécurité au cours du premier semestre 1988, tant pour le nombre de blessés que de tués.

Il a évoqué la tenue récente d'un Comité interministériel pour la sécurité routière, au cours duquel 22 mesures ont été arrêtées, afin d'endiguer ce dramatique retournement de tendance.

Parmi ces mesures, le rapporteur pour avis a retenu celle relative au contrôle technique des véhicules, qui reste encore peu opérationnel dans notre pays, et celle tendant à l'instauration d'un "permis à points". S'il a accueilli favorablement cette proposition, en faveur de

laquelle il s'était d'ailleurs déclaré dès 1973, **M. Jacques Braconnier** a toutefois souligné que sa mise en oeuvre restait subordonnée à l'achèvement du fichier informatisé des permis de conduire, ce qui exigera un délai de trois ans au moins.

Enfin, évoquant le budget des voies navigables, le rapporteur pour avis a considéré que si l'augmentation des crédits, tant en termes d'entretien que d'équipement du réseau, révélait un renversement de politique, elle n'en demeurerait pas moins très inférieure à l'effort qu'il conviendrait de faire pour restaurer des infrastructures vétustes et insuffisantes.

Il a exprimé ses inquiétudes sur l'avenir réservé à notre transport fluvial, face à la concurrence que les pays européens, qui disposent d'un réseau plus performant, ne manqueront pas de faire lors de l'achèvement du marché unique de 1993.

Il a, enfin, souhaité que le Gouvernement fasse connaître au plus vite la politique qu'il entend suivre à l'égard de la réalisation de la liaison Rhin-Rhône.

A l'issue d'un large débat auquel ont pris part **MM. Guy de la Verpillière, Jean François-Poncet, président, Bernard Hugo, Roland Grimaldi, Pierre Dumas, Louis de Catuelan et Georges Berchet**, la commission a décidé de laisser à la sagesse du Sénat le soin d'apprécier les crédits alloués, pour 1989, aux routes et voies navigables par le projet de budget.

La commission a entendu **M. Pierre Bérégofoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget**, sur la politique économique conduite par le Gouvernement.

M. Pierre Bérégofoy a tout d'abord indiqué que contrairement aux prévisions des experts économique, le krach boursier n'avait entraîné ni crise ni même récession en raison de la politique monétaire pratiquée par les gouvernements et de la coopération internationale. Il a précisé que l'amélioration de la conjoncture internationale

créait, pour notre pays, les conditions d'une croissance soutenue. Pourtant les grands problèmes de l'économie mondiale, comme ceux des déséquilibres des paiements et des désaccords sur le taux d'intérêt, ne sont pas résolus, et un point d'interrogation demeure sur la politique économique de la future administration américaine.

Le ministre d'Etat a précisé que le taux de croissance de l'économie française devrait être voisin de 3,1 % en 1988 mais qu'en 1989 ce taux pourrait cependant s'établir à un niveau inférieur (2,6 %) sous l'effet d'un moindre dynamisme de la conjoncture internationale. Il a souligné la croissance de l'investissement (+ 10%) notamment industriel (+ 14 %).

Le ministre d'Etat a noté que le mouvement de désinflation se poursuivait, malgré un dérapage des services et des loyers dont les prix n'auraient sans doute pas dû être libérés si vite.

Il s'est réjoui de la stabilisation du chômage non prévue par les experts -150.000 emplois seront créés en 1988- et de l'amélioration de la situation des entreprises due à la politique de réduction des charges sociales et de modernisation conduite depuis 1980.

Il a considéré que le déficit du commerce extérieur demeurait le point noir de la situation économique française et déclaré que l'objectif du Gouvernement était de rechercher une croissance plus forte, porteuse d'emplois, sans accroître le déficit commercial. A cet égard, il a souligné la nécessité de ne pas accroître les tensions inflationnistes par un dérapage des salaires, ce qui n'exclut pas la possibilité de satisfaire certaines revendications catégorielles justifiées.

Il a ajouté que la solidité du franc était un facteur d'homogénéité européenne et un élément indispensable au financement de la croissance française.

En réponse à MM. Roger Roudier et Roland Grimaldi, M. Pierre Bérégovoy a formulé les observations suivantes :

- chaque fois qu'un franc de pouvoir d'achat est distribué aux Français, la moitié profite à l'importation de biens de consommation ou d'équipements courants. Or la balance courante de la France, équilibrée en 1985, excédentaire en 1986, a été déficitaire de 24,5 milliards de francs en 1987 et ne sera guère meilleure en 1988, cette détérioration étant imputable au recul de la balance industrielle ;

- il est indispensable d'augmenter l'épargne des entreprises et des ménages : l'effort fait pour diminuer les taux d'intérêt sera complété par des réformes de structures visant à diminuer le coût de l'argent. C'est dans cet esprit qu'a été décidée la réorientation des fonds des CODEVI vers les P.M.E.; de même, la réduction du déficit budgétaire de 115 à 100 milliards de francs est un facteur de baisse du coût de l'argent,

- le Gouvernement s'est déjà préoccupé de l'augmentation des revenus des moins favorisés, comme en témoigne l'augmentation du S.M.I.C., la progression de 1 % des rémunérations des fonctionnaires et l'adoption du projet de loi instituant un revenu minimum d'insertion.

Interrogé par **M. Jean François-Poncet, président**, le ministre d'Etat a notamment apporté les précisions suivantes :

. Concernant la T.V.A., les propositions de la Commission des Communautés européennes suscitent les réserves de l'ensemble des Etats membres ; l'harmonisation est sans doute inéluctable dans le cadre d'un grand marché unifié, mais il sera nécessaire d'imaginer un autre système de compensation moins bureaucratique et d'application moins compliquée.

. La France n'échappera pas à la nécessité d'une réforme de sa fiscalité de l'épargne préalable à la libre circulation des capitaux, dont les modalités lui seront imposées par les nouvelles propositions de la Commission européenne, et qui trouveront leur traduction dans le projet de loi de finances pour 1990.

. Ces réformes fiscales ne poseront pas un problème budgétaire insurmontable si la croissance économique est soutenue. En effet, un taux de croissance de 3 % engendre 30 milliards de francs de recettes budgétaires supplémentaires.

Le Gouvernement français, en désaccord sur ce point avec la Grande-Bretagne et la République fédérale d'Allemagne, tente de faire prendre en compte dans le cadre de l'élaboration de la directive bancaire, l'exigence de réciprocité à l'égard des pays tiers.

Une réflexion s'impose sur le renforcement du système monétaire européen et son élargissement aux nouveaux Etats membres de la C.E.E. Il n'y aura pas de progrès de la construction européenne sans accord franco-allemand a conclu le ministre d'Etat.

Mercredi 9 novembre 1988 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a **examiné le rapport de M. Jean Arthuis sur le projet de loi n° 4 (1988-1989) relatif à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.**

M. Jean Arthuis, rapporteur, a tout d'abord rappelé que ce projet de loi, attendu par la profession, s'inscrivait dans la filiation du projet de loi déposé par M. François Guillaume en 1987. Il a ensuite présenté les quatre principales modifications qui lui paraissaient devoir être apportées.

Concernant le règlement amiable et le redressement judiciaire, il a souligné la distinction des procédures applicables selon la situation des exploitations : le règlement amiable est réservé aux entreprises qui, sans être dans l'impossibilité de faire face au passif exigible avec leur actif disponible, éprouvent des difficultés et souhaitent prévenir la dégradation de leur situation ; le redressement judiciaire est applicable aux exploitations en cessation de paiement et doit être une procédure facile

d'accès en raison de la protection qu'elle apporte au débiteur. Sur ce fait, le rapporteur a souhaité que soient supprimées la condition de seuil introduite par le projet de loi (300.000 F de chiffre d'affaires) et la commission départementale de conciliation, qui fait double emploi avec les commissions départementales d'aide aux agriculteurs en difficulté et allonge inutilement la procédure.

Sur le contrôle des structures, **M. Jean Arthuis** a souligné que les dispositions existantes, historiquement datées, étaient devenues dans certains départements, inadaptées. Il a proposé que ce contrôle soit maintenu dans les départements où la chambre d'agriculture, après avis du conseil général et de la commission nationale des structures, en ferait la demande. Il a précisé que, pour le reste, les dispositions en vigueur se référant à la surface minimale d'installation restaient applicables, notamment en ce qui concerne l'affiliation à la mutualité sociale agricole (M.S.A.).

Concernant le problème des cotisations à la M.S.A., le rapporteur a proposé qu'à compter de janvier 1991, ces cotisations soient composées d'une partie forfaitaire et d'une partie proportionnelle au revenu agricole. Sur ce point, le rapporteur a rappelé que la répartition des cotisations au sein des départements posait de multiples problèmes.

Sur l'article 29, prévoyant l'assujettissement à la mutualité sociale agricole des salariés des filiales des coopératives agricoles, **M. Jean Arthuis** a proposé à la commission d'adopter un amendement de suppression afin d'obtenir du ministre des éclaircissements sur les modalités et le champ d'application de la mesure proposée.

Dans la discussion générale qui s'est ensuite engagée, sont intervenus **M. Jean François-Poncet**, président, **MM. Fernand Tardy, Marcel Daunay, Jean Faure, Jean Huchon** et **Yves Le Cozannet**.

M. Jean Arthuis a répondu aux intervenants que la procédure de redressement judiciaire lui paraissait, en raison de la cessation des poursuites qu'elle instaure, de nature à permettre la recherche dans de bonnes conditions pour le débiteur, d'un accord permettant le redressement. Il a précisé que pour diverses raisons, la suppression de la commission départementale de conciliation était souhaitable et qu'il était illusoire d'instaurer un recours préalable obligatoire avant de passer au redressement judiciaire.

Concernant le contrôle des structures, le rapporteur a exposé que l'amendement proposé visait à obtenir du ministre qu'il dépose, avant la date butoir fixée par cet amendement, un projet de loi.

Sur les cotisations à la mutualité sociale agricole, **M. Jean Arthuis** a souligné la nécessité de procéder à des simulations afin de bien mesurer toutes les conséquences de la modification proposée.

La commission a procédé ensuite à l'**examen des articles**. Elle a adopté, après intervention de **M. Fernand Tardy**, un amendement du rapporteur tendant à une nouvelle rédaction de l'article premier et visant d'une part à préciser la notion d'exploitation agricole par opposition à celle d'entreprise agricole, et, d'autre part, à mieux définir les différentes formes juridiques que peut revêtir cette exploitation. Par coordination, elle a modifié l'intitulé du chapitre premier.

A l'initiative du rapporteur, elle a adopté, avant l'article 2, un article additionnel tendant à modifier le quatrième alinéa 2) de l'article 188-1 du code rural par souci de coordination avec la nouvelle rédaction de l'article premier retenue par la commission.

A l'article 2, relatif à la définition des activités agricoles, après intervention de **MM. Jean Faure et Jean François-Poncet, président**, la commission a adopté deux amendements présentés par le rapporteur et tendant à établir une coordination entre cet article 2 et

l'article 1144 du code rural. Elle a également adopté un amendement présenté par M. Fernand Tardy ayant pour objet de définir la notion de cycle biologique. Elle a enfin adopté un amendement présenté par le rapporteur étendant la définition des activités agricoles.

A l'initiative de **M. Jean Arthuis**, elle a adopté une nouvelle rédaction de l'article 3 relatif au registre de l'agriculture. Cette rédaction précise les catégories de personnes devant être inscrites à ce registre. Elle dispose que cette inscription ne dispense pas de l'immatriculation éventuelle au registre des sociétés et elle soumet la publication du décret en Conseil d'Etat mentionné à cet article à l'avis préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

A l'article 4, après les observations formulées par **M. Marcel Daunay**, la commission a adopté deux amendements présentés par le rapporteur. Le premier a pour objet de définir le champ d'application de l'article. Le second tend à en étendre les dispositions aux associés exploitants d'une E.A.R.L. (exploitation agricole à responsabilité limitée) familiale.

La commission a procédé à un débat sur la portée de l'article 5, relatif aux G.A.E.C. (groupements agricoles d'exploitation en commun) dits "totaux" ou "partiels". **MM. Fernand Tardy, Jean François-Poncet, président et Jean Arthuis** ont participé à ce débat.

La commission, à l'initiative de son rapporteur, a adopté un article additionnel avant l'article 6 tendant à tirer les conséquences de la rédaction retenue à l'article premier du présent projet de loi sur la définition de l'objet des E.A.R.L., tel qu'il est défini par l'article 12 de la loi du 11 juillet 1985.

A l'article 6, la commission a adopté un amendement soutenu par le rapporteur et tendant à reprendre une disposition précédemment votée par le Sénat, mais non définitivement adoptée par le Parlement. Cette disposition permet aux associés non exploitants d'une

E.A.R.L. de faire des apports d'immeubles, sous réserve que les associés exploitants détiennent ensemble plus de 50 % des parts représentatives du capital.

Après une intervention de **M. Henri de Raincourt**, la commission a suivi son rapporteur et a adopté une nouvelle rédaction du dernier alinéa de l'article 7, visant à étendre les cas d'option par les associés d'une E.A.R.L. en faveur de l'imposition sur le revenu, lorsque la création de cette E.A.R.L. a pour objet de permettre l'installation d'un jeune agriculteur.

A l'article 8, la commission a fait siennes les suggestions de son rapporteur et décidé de supprimer les références imposées au préfet pour déterminer le loyer des bâtiments d'habitation dans le cas d'une exploitation prise à ferme.

A l'article 9, relatif à la mise en conformité des baux ruraux avec les principes posés à l'article précédent, elle a adopté, à la demande du rapporteur, deux amendements apportant des précisions rédactionnelles. Elle a également voté un amendement présenté par M. Jean Arthuis et sous-amendé par M. Fernand Tardy, disposant que les améliorations pourraient être prises en compte pour le calcul du prix du fermage lorsqu'elles auront été effectuées depuis moins de 6 ans, par le bailleur. Elle a enfin adopté un amendement présenté par le rapporteur et tendant à prendre en compte les cas où des majorations de prix ont été déjà prévues par un bail rural au titre du loyer des bâtiments d'habitation.

A l'article 11, relatif au droit de préemption, la commission a décidé, à l'initiative de son rapporteur, de prévoir que la personne titulaire du droit de préemption pourrait faire usage de ce droit même dans le cas où elle est déjà propriétaire de plus de trois S.M.I. (surface minimum d'installation), si la commission départementale des structures n'y oppose pas un avis défavorable.

Le rapporteur a ensuite proposé d'insérer dans le projet de loi un article additionnel après l'article 11, tendant à modifier la législation relative au contrôle des structures des exploitations agricoles. Cet amendement a suscité un large débat au cours duquel des opinions contradictoires ont été présentées par MM. **Fernand Tardy, Jean Faure, Marcel Daunay, Charles-Edmond Lenglet, Henri de Raincourt, Roland Grimaldi et Jean François-Poncet, président**. Dans le but de susciter une réflexion en séance publique et d'obtenir des réponses précises du ministre, la commission a finalement voté l'amendement présenté par M. Jean Arthuis. Cet article additionnel dispose, pour l'essentiel, que le contrôle des structures serait abrogé en 1991 dans les départements qui en auront ainsi décidé. Il serait maintenu en l'état dans les autres départements ou parties de département. L'abrogation éventuelle de ce contrôle n'emporterait pas de conséquences sur le statut social et fiscal des agriculteurs.

A l'article 12, instaurant une procédure de règlement amiable pour les exploitations agricoles, la commission a adopté un amendement précisant les conditions de recours à cette procédure et un amendement définissant la notion d'agriculteur d'une manière cohérente avec l'article 2 du texte.

La commission a adopté un amendement de suppression de l'article 13 qui instaurait une commission départementale de conciliation.

Après les explications demandées par M. **Yves Le Cozannet**, la commission a adopté les articles 14 et 15 sur la saisine du tribunal et les pouvoirs d'information de son président dans la rédaction résultant des deux amendements de clarification et de simplification proposés.

A l'article 16, la commission a adopté un amendement tendant à simplifier la rédaction de l'article et limitant la

mission du conciliateur à la recherche d'un accord financier.

Elle a adopté l'article 17 relatif aux effets de l'accord amiable dans la nouvelle rédaction résultant de deux amendements rédactionnels, présentés par le rapporteur.

L'article 18 relatif à l'obligation de secret professionnel a été adopté sans modification.

A l'article 19 modifiant et complétant la loi n° 85.98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, la commission a adopté plusieurs amendements présentés par le rapporteur :

- un amendement tendant à ajouter, avant le premier alinéa, un alinéa définissant, en corrélation avec l'article 3, les agriculteurs susceptibles de bénéficier du redressement judiciaire ;

- un amendement tendant à rédiger différemment les deux premiers alinéas ;

- un amendement supprimant le seuil de chiffre d'affaires instauré au I pour pouvoir bénéficier de la procédure ;

- un amendement supprimant au paragraphe II l'obligation du recours préalable au règlement amiable avant l'ouverture du redressement judiciaire (II) ;

- un amendement tendant à insérer avant le paragraphe IV, un paragraphe modifiant l'article 8 de la loi du 25 janvier 1985 et permettant d'étendre la période d'observation jusqu'au terme de l'année culturale en cours ;

- deux amendements rédactionnels aux paragraphes V et VI ;

- un amendement insérant un paragraphe additionnel avant le paragraphe VII définissant l'objet de la cession des actifs d'une exploitation agricole ;

- un amendement tendant à donner une nouvelle rédaction au texte proposé au paragraphe VII pour organiser le transfert du bail rural en cas de cession totale ou partielle des actifs d'une exploitation agricole ;

- un amendement insérant un paragraphe additionnel avant le paragraphe IX, tendant à prolonger jusqu'au terme de l'année culturale en cours la période d'observation dans le cadre de la procédure simplifiée ;

- deux amendements de coordination aux paragraphes XIII et XIV,

- un amendement tendant à insérer un paragraphe additionnel après le paragraphe XVIII tendant à permettre l'application aux T.O.M. de différents articles de la loi du 25 janvier 1985.

La commission a adopté l'article 19 ainsi amendé.

Après l'article 19, la commission a adopté un amendement insérant un article additionnel. Cet article additionnel permet l'application, pour partie, de la loi n° 85.99 du 25 janvier 1985 relative aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic économique à Mayotte et dans les T.O.M..

A l'article 20 instaurant pour les agriculteurs l'obligation d'assurer leurs salariés contre le risque de non paiement en cas de redressement judiciaire, la commission a adopté un amendement de coordination.

Elle a adopté cet article ainsi modifié de même que l'article 21 étendant les règles de la complicité en matière de banqueroute aux agriculteurs.

Puis, la commission a examiné le chapitre 3 portant dispositions sociales. Sur proposition du rapporteur, elle a décidé que les dispositions du 1° de l'article 22 ne seraient pas rétroactives, afin de ne pas supprimer la couverture sociale des agriculteurs concernés.

Après l'article 22, elle a adopté un article additionnel du rapporteur tendant à définir un nouveau mode de calcul de l'assiette des cotisations sociales agricoles. Selon

M. Jean Arthuis, cet article d'orientation a pour objectif d'indiquer le souhait du législateur de voir modifier rapidement un système devenu archaïque et d'obtenir des indications précises du Gouvernement qui devrait être tenu de présenter un projet de loi dès l'année prochaine.

Elle a voté une nouvelle rédaction de l'article 26, à la demande de **M. Jean Arthuis**, afin de ne pas exclure du champ d'application de cet article les E.A.R.L. qui ne sont pas composées exclusivement d'associés exploitants

Elle a, sur proposition du rapporteur, voté un article additionnel après l'article 26, qui tend, pour l'essentiel, à permettre la déductibilité des cotisations versées au titre d'un régime facultatif de retraite complémentaire.

La commission, sur l'initiative de son rapporteur, a supprimé le paragraphe I de l'article 29 qui prévoit l'affiliation à la M.S.A. des salariés des filiales majoritaires des coopératives et autres organismes agricoles. Le rapporteur a indiqué que la rédaction retenue était trop imprécise, trop dérogatoire au droit commun et trop contraignante pour permettre une adaptation des entreprises agro-alimentaires aux nouvelles contraintes issues, notamment, de la perspective d'achèvement du grand marché intérieur à l'horizon 1992. Cet amendement de suppression devra, selon **M. Jean Arthuis**, conduire le Gouvernement à apporter les précisions indispensables.

A l'article 30, la commission a voté à l'unanimité un amendement de son rapporteur tendant à maintenir le régime actuellement en vigueur pour la détermination de la parcelle dite de subsistance.

Au chapitre 4 portant dispositions diverses, elle a adopté un article additionnel après l'article 39, soutenu par le rapporteur et tendant à instituer des procédures de certification de conformité applicables aux denrées alimentaires et aux produits agricoles non alimentaires et non transformés.

Après les explications de vote de **M. Fernand Tardy**, au nom du groupe socialiste, et de **M. Marcel Daunay** la commission a adopté à la majorité des membres présents le **projet de loi ainsi amendé**.

A la demande de **M. Jean Arthuis**, la commission a, en outre, décidé la **création d'un groupe de travail**, interne à la commission, chargé d'étudier l'**évolution des structures du secteur agro-alimentaire** dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur en 1992 et de présenter un rapport d'information.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Robert Laucournet** sur le budget du logement pour 1989.

M. Robert Laucournet a tout d'abord indiqué que l'année 1989 serait incontestablement une année de transition pour le logement, en raison des réformes que le Gouvernement souhaite mettre en oeuvre, tant en matière d'accession sociale à la propriété que d'aide à la personne. En témoignent, notamment, les missions de réflexion confiées à **M. Jean-Michel Bloch-Lainé**, à titre personnel, d'une part, sur la question de l'accession aidée, en qualité de président d'une commission d'étude, d'autre part, sur l'optimisation des fonds publics alloués au secteur du logement.

Il a ensuite étudié plus avant le dispositif d'aide à la pierre, rappelant les conditions d'octroi des prêts locatifs aidés (P.L.A.) et les modifications apportées à ceux de ces prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations.

Evoquant la fongibilité des crédits accordés au titre de la construction neuve -prêt locatif aidé (P.L.A.)- et de l'amélioration de l'habitat ancien -prime à l'amélioration des logements à usage locatif à occupation sociale (P.A.L.U.L.O.S.)- sur une ligne budgétaire unique, opérée au 1er janvier 1988, **M. Robert Laucournet** s'est félicité de constater que cette réforme devrait conduire à un

accroissement de la part des aides consacrées à la réhabilitation.

Il a d'ailleurs fait état d'un projet de l'Union des organismes d'H.L.M. pour la rénovation du parc de logements anciens sur une période de cinq ans environ.

Abordant la question des prêts pour l'accession à la propriété (P.A.P.), le rapporteur pour avis a exposé les orientations du rapport remis récemment par M. Jean-Michel Bloch-Lainé sur ce thème ; il a ainsi précisé que les prêts d'accession à la propriété (P.A.P) et l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) pourraient être remplacés par une prime unique versée, en une seule fois, lors de l'accession. Il a toutefois indiqué que les modalités de cette réforme n'étaient pas encore arrêtées en raison des divergences d'opinion sur la question du financement des prêts.

En attendant l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif, le Gouvernement a annoncé, le 9 septembre dernier, le réaménagement général et automatique des P.A.P. accordés sur la période 1981-1984, afin d'atténuer les effets négatifs d'une progression des remboursements supérieure à l'évolution du taux de l'inflation. Ce réaménagement, dont le coût global s'élève à 25 milliards de francs sur 25 ans, a bénéficié d'une dotation immédiate de 600 millions.

M. Robert Laucournet a ensuite étudié le régime des aides à la personne, dénonçant la multiplication des différents modes d'allocation existants, alors que l'objectif essentiel de la réforme opérée en 1977 était l'unification du dispositif.

Il a ainsi rappelé la coexistence de deux allocations logement -familiale et sociale- et de l'aide personnalisée au logement elle-même subdivisée en trois branches différentes, auxquelles pourrait d'ailleurs s'ajouter une quatrième A.P.L. prévue dans le projet de budget pour 1989.

Il a souligné la progression exponentielle du coût, pour l'Etat, de l'A.P.L., passé de 10 milliards de francs en 1984 à près de 20 milliards en 1987 ; son montant pourrait être légèrement allégé pour 1989, de l'ordre de 2,6 %, grâce à un financement complémentaire prélevé sur le "1 % logement" versé par les employeurs.

En guise de conclusion, le rapporteur pour avis a indiqué que diverses mesures positives avaient déjà été engagées, tenant notamment à l'allègement des dettes des organismes d'H.L.M. et au projet de réhabilitation des villes, par la création d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain.

A l'issue de cette présentation générale et en réponse à **M. Yves Le Cozannet**, le rapporteur pour avis a rappelé les grandes lignes de la réforme, qui pourrait intervenir en matière d'accession à la propriété.

M. Jacques Moutet est ensuite intervenu pour critiquer la réduction du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction, de 0,72 % à 0,62 %, opérée par l'article 64 du projet de loi de finances pour 1989.

La commission s'est déclarée favorable à la présentation d'un amendement tendant à augmenter le pourcentage proposé, afin de ne pas pénaliser à l'excès les réalisations en matière de logement social et l'activité des entreprises de bâtiments et travaux publics.

Compte tenu de cette modification, la commission a émis un avis positif sur l'adoption des crédits alloués au logement par le projet de budget pour 1989.

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jean Puech** sur le budget de l'aménagement du territoire pour 1989.

M. Jean Puech a indiqué que le budget de l'aménagement du territoire était en diminution de 14,7 % par rapport à la loi de finances pour 1988 et qu'à ce rythme

qui s'accélère, on pouvait légitimement s'interroger sur l'avenir de la politique d'aménagement du territoire.

Il a précisé que la commission des finances de l'Assemblée nationale s'était émue de cette situation et n'avait finalement adopté les crédits de l'aménagement du territoire qu'après que son rapporteur l'ait informée que le Gouvernement affecterait 100 millions de francs supplémentaires pour les primes d'aménagement du territoire et 100 autres millions de francs pour le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (F.I.D.A.R.).

M. Jean Puech a rappelé le nouveau contexte de l'aménagement du territoire et les conséquences de la réforme des fonds structurels européens : la réorientation des fonds à finalité structurelle autour de cinq objectifs bien définis, le doublement en termes réels, entre 1987 et 1993, des crédits d'engagement de l'ensemble des fonds à finalité structurelle et surtout la concentration géographique des aides européennes.

Il est d'ores et déjà établi que la France ne bénéficiera des aides européennes que pour une part tout à fait marginale. Il a jugé qu'il était donc nécessaire que le Gouvernement français détermine, en concertation avec les régions, un programme d'aide permettant aux régions défavorisées de passer ce cap difficile.

S'agissant des nouveaux contrats de plan, le rapporteur pour avis a considéré que plusieurs observations pouvaient déjà être faites : l'institution des "programmes d'aménagement concerté du territoire" marque certainement une volonté de voir les régions s'engager dans une politique de rééquilibrage de leurs interventions, mais ces régions sont fermement invitées à accompagner sinon à relayer les politiques décidées et mises en oeuvre par l'Etat. Or les sommes en jeu seront très importantes sur les chapitres concernés (enseignement supérieur et communication) et les régions

n'ont ni les compétences, ni le pouvoir politique ou financier pour initier de telles politiques de solidarité.

M. Jean Puech a donc estimé que les départements et notamment ceux à dominante rurale risquaient d'être les grands perdants de cette nouvelle politique.

S'agissant des crédits de l'aménagement du territoire, **M. Jean Puech** a indiqué qu'au total, sur deux ans, le budget a été amputé de plus de 23 % de ses crédits. Les crédits des primes d'aménagement du territoire chutent de 32,5 % dans le projet de budget, et le fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire comme le F.I.D.A.R. et le fonds interministériel pour l'autodéveloppement en montagne (F.I.A.M.) subissent une diminution très importante de leurs moyens.

Il s'est interrogé, dans ces conditions, sur l'intérêt de la création d'un nouveau "fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi" (F.R.I.L.E.) qui serait doté de 250 millions de francs par redéploiement de crédits ministériels et notamment de crédits de l'aménagement du territoire.

En conclusion, le rapporteur pour avis a souhaité qu'une instance consultative du type de la conférence nationale d'aménagement du territoire soit mise en place, constituant en quelque sorte le Conseil d'orientation permanent de la D.A.T.A.R. et qu'une loi d'orientation fixe les grands objectifs pour la législature de la politique de l'aménagement du territoire. Il a estimé, enfin, que la France devrait arrêter une position claire face à la réforme en cours de la politique régionale européenne.

M. Jean François-Poncet, président, a déploré que les préoccupations des élus n'aient pas été prises en compte et a approuvé les conclusions du rapporteur pour avis en affirmant qu'il n'existait plus de politique d'aménagement du territoire.

MM. Bernard Barbier, Marcel Daunay et Michel Sordel se sont vivement inquiétés des conséquences dramatiques pour l'avenir de la diminution des crédits de

l'aménagement du territoire et ont souligné l'importance de la réforme des fonds européens.

M. Rodolphe Désiré s'est interrogé sur les relations de la décentralisation et du déclin de la politique d'aménagement du territoire, et sur le risque d'un transfert de charge vers les régions.

Enfin, **M. Roland Grimaldi** a souhaité une relance de la réflexion sur l'aménagement du territoire tout en estimant qu'il fallait prendre en considération les crédits des autres départements ministériels.

A la suite de ce débat, et conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a donné, à la majorité, **un avis défavorable** sur l'adoption des crédits de **l'aménagement du territoire** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989.

Puis la commission a procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Marcel Daunay** sur les crédits du **commerce extérieur** pour 1989.

Après avoir rappelé la ventilation de ces crédits par fascicules budgétaires et types d'action, **M. Marcel Daunay** a relevé leur sensible augmentation en 1989, principalement sous l'effet des difficultés rencontrées par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieure (COFACE).

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté l'évolution du commerce extérieur français en 1987 et au premier semestre 1988. Il a regretté que, malgré une conjoncture internationale favorable et la modération de la demande intérieure française, la France ait enregistré un déficit de l'ordre d'une trentaine de milliards.

Puis **M. Marcel Daunay** a examiné l'évolution des principales composantes du commerce extérieur français. Il a en particulier relevé, qu'en dépit du fort excédent enregistré (environ 30 milliards de francs), le secteur agro- alimentaire pourrait, dans l'avenir, connaître de sérieuses difficultés.

Il a indiqué d'autre part que le rééquilibrage en direction des pays développés se poursuivait. Concernant spécifiquement la C.E.E., **M. Marcel Daunay** a souligné que la part des pays de la Communauté s'accroissait tant dans nos importations que dans nos exportations.

M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué les perspectives en matière de grands contrats et l'action menée en faveur du commerce courant des P.M.E.-P.M.I., avant de détailler l'évolution des différents postes budgétaires. Il a en particulier souligné la dégradation des comptes de la COFACE qui a justifié l'inscription d'une dotation de 6 milliards de francs en 1989 contre 2 milliards de francs en 1988 et 1 milliard de francs en 1987.

En conclusion, **M. Marcel Daunay** a indiqué qu'en dépit des résultats satisfaisants du mois de septembre, l'année 1988 ne devrait pas être meilleure que 1987. Il a enfin rappelé l'impact du commerce extérieur sur le niveau de l'emploi et souligné la nécessité de faire de l'amélioration de nos échanges un objectif prioritaire pour l'action gouvernementale.

A **M. Yves Le Cozannet** qui lui faisait part de ses inquiétudes sur l'avenir de l'excédent agro-alimentaire, **M. Marcel Daunay** a répondu qu'il importait, en effet, que l'effort soit poursuivi dans ce secteur.

Il a ensuite proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du commerce extérieur pour 1989.

La commission a adopté les conclusions de son rapporteur pour avis.

La commission a enfin procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Francisque Collomb** sur le budget de l'industrie pour 1989.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord souligné l'amélioration de la situation de l'industrie française qui s'est traduite en 1988 par une augmentation de 5 % de la production industrielle, une hausse de 13 % de

l'investissement et une restauration du taux de marge des entreprises qui devrait atteindre 31 %.

M. Francisque Collomb a indiqué que le budget de l'industrie était d'un montant de 1.744 millions de francs, soit une régression de 0,62 % en francs constants. Il se situe dans une voie médiane entre les budgets interventionnistes et sectoriels qui prévalaient de 1982 à 1986 et le libéralisme du précédent Gouvernement, qui avait privilégié l'allègement des charges des entreprises sur l'augmentation des crédits de l'industrie.

Il a ensuite présenté l'évolution des principaux secteurs industriels qui confirme l'assainissement de l'industrie française. **M. Francisque Collomb** a également indiqué qu'il interrogerait le Gouvernement sur ses intentions concernant l'apurement de la dette de Renault et rappelé que 12 millions de francs ont été promis à la Régie "pour solde de tout compte".

M. Francisque Collomb a précisé que la politique industrielle s'oriente autour de deux axes prioritaires, le développement industriel local et l'amélioration de l'environnement des entreprises et a indiqué que les crédits de politique industrielle, d'un montant de 440 millions de francs, étaient accrus de 10%. Il a noté la création d'un "fonds de l'innovation industrielle" doté de 75 millions de francs et destiné à financer des actions de recherche développement, notamment dans les P.M.E.

Le rapporteur pour avis a souligné la progression des crédits destinés à la normalisation, et à la "qualité-métrie" (+ 23 %) et qui permettent de mieux préparer les entreprises françaises aux nouvelles exigences européennes.

A la suite de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Jacques Moutet** a déploré qu'en dépit des engagements pris par plusieurs gouvernements successifs, aucune proposition n'ait été faite en vue de la fiscalisation des allocations familiales ou de la suppression de la taxe professionnelle. Il a en outre souligné la détérioration de

la situation de l'industrie textile qui s'explique par une hausse des importations. A cet égard, il a souhaité que l'accord multifibres ou les accords bilatéraux soient mieux respectés.

Il a enfin proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'industrie pour 1989.

La commission a adopté les conclusions de son rapporteur pour avis.

Jeudi 10 novembre 1988 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Paul Malassagne** sur les crédits alloués au **tourisme** dans le projet de **budget pour 1989**.

Le rapporteur pour avis a rappelé que l'année 1987 avait été incontestablement une année difficile pour le tourisme français. Alors qu'il y a une quinzaine d'années, la France était le second pays touristique au monde après les Etats-Unis, elle est aujourd'hui passée au quatrième rang derrière l'Espagne et l'Italie.

Face à cette situation préoccupante, **M. Paul Malassagne** a estimé que le projet de budget du tourisme pour 1989 apportait un certain nombre de motifs de satisfaction, tels que la décision qui a été prise de doter l'administration du tourisme d'un ministère à part entière, ou aussi la progression sensible des crédits affectés au tourisme et, en particulier, à la promotion touristique de la France à l'étranger.

Le rapporteur pour avis a cependant exprimé deux interrogations, l'une sur la mise en application effective de ces intentions et les moyens dont l'administration du tourisme pourra disposer dans les années à venir, l'autre sur le risque de favoriser un tourisme "de qualité" au profit exclusif des zones du territoire déjà pourvues d'atouts majeurs (littoral, stations de sports d'hiver,

Paris), alors que l'on assisterait au déclin de formes touristiques (tourisme rural, tourisme social, thermalisme), tout aussi nécessaires à un développement équilibré du territoire français.

M. Paul Malassagne a indiqué que la part du tourisme dans l'économie nationale s'était stabilisée depuis 1982 et qu'une évolution identique pouvait être constatée en ce qui concerne les recettes dues à l'apport en devises des touristes étrangers. Il a rappelé que les résultats de la balance touristique extérieure ont été inférieurs en 1987 aux résultats de 1986 et s'est inquiété de cette évolution, qui dure depuis plusieurs années.

Le rapporteur pour avis a indiqué que l'année 1987 avait établi encore un nouveau record du taux de départs en vacances (58,5 %), mais que l'on assistait depuis longtemps déjà à une diminution de la durée totale des vacances (29 journées).

S'agissant des crédits du tourisme, **M. Paul Malassagne** s'est félicité que le projet de budget soit en progression de plus de 15 % mais il a rappelé que le budget du tourisme ne représente que 0,029 % du budget de l'Etat.

Le rapporteur pour avis a ensuite précisé les orientations de la politique de promotion du tourisme. Il a regretté que l'accueil réservé aux touristes en France soit souvent considéré par les français et par les étrangers comme très en dessous de leur attente. Il a aussi évoqué la commémoration du bicentenaire de la Révolution, en estimant que le tourisme français aurait pu en tirer le meilleur parti mais en déplorant qu'à moins d'un an de l'échéance, il n'existe encore aucun programme établi.

Enfin, en ce qui concerne le tourisme social, le rapporteur pour avis a indiqué que selon une étude du Conseil national de tourisme, près de 30 % des établissements de tourisme associatif peuvent être considérés comme n'ayant pas de perspectives d'avenir et seraient appelés à disparaître à plus ou moins long terme.

Il a estimé que l'examen des crédits destinés au tourisme associatif et familial dans le projet de loi de finances pour 1989 conduisait à s'interroger sur les intentions du Gouvernement vis-à-vis de ce secteur. On peut craindre, en effet, à plus ou moins long terme un transfert sur les collectivités locales de la charge de gérer les établissements déficitaires.

A la suite de cet exposé, un large débat s'est ouvert auquel ont participé notamment **MM. Bernard Hugo, René Trégouët, Jean Faure, Joseph Caupert, Jean Pourchet et Rodolphe Désiré.**

M. Josselin de Rohan s'est inquiété de la régression des résultats du tourisme et de la dispersion des efforts de promotion à l'étranger. Il a souhaité que la France fasse un effort en faveur de la pratique des langues étrangères.

M. Georges Mouly a souligné l'importance des crédits de promotion et a indiqué qu'il considérait le budget du tourisme comme satisfaisant.

M. Jean François-Poncet, président, a vivement regretté que le tourisme ne constitue qu'une part négligeable des contrats de plan Etat-régions, et souligné que cette activité constitue souvent la seule chance de développement des espaces ruraux.

A l'issue de ce débat, la commission à la majorité a décidé de laisser à la **sagesse du Sénat** le soin d'apprécier les crédits du **tourisme** inscrits dans le **projet de loi de finances pour 1989.**

La commission a procédé ensuite à l'**examen du rapport pour avis de M. Bernard Hugo** sur le budget de l'**environnement pour 1989.**

M. Bernard Hugo a estimé que le projet de budget de l'environnement pour 1989 était décevant à plusieurs titres. D'abord parce que l'environnement est rétrogradé au rang de secrétariat d'Etat et que les compétences en ce domaine ont été dispersées avec la création d'un secrétariat d'Etat aux risques technologiques et naturels majeurs. Ensuite, parce que les crédits sont en nette

diminution, aussi bien pour les dépenses ordinaires (- 4 %), que pour les crédits de paiement (- 7 %). Enfin, parce que la politique qui se dégage des choix budgétaires manque d'ampleur et de priorités fermement établies.

Le budget de l'environnement subit une diminution de 7 %. Un certain nombre de secteurs sont favorisés alors que d'autres sont victimes des mesures de restriction budgétaire. Les secteurs préservés sont, d'une part, la maîtrise des risques et de la pollution qui bénéficie d'une augmentation des autorisations de programme pour les subventions des travaux de protection des lieux habités contre les eaux et, d'autre part, les espaces naturels (parcs nationaux).

Les crédits sont au contraire en diminution s'agissant des actions d'information, avec la non-reconduction d'une dotation de 1,5 million de francs et la diminution des dotations de subventions aux associations (- 715.000 F) comme de la qualité de la vie (Fonds d'intervention pour la qualité de la vie).

M. Bernard Hugo a regretté la réforme malheureuse du ministère de l'environnement. Il a estimé en effet que la structure choisie par le Gouvernement ne faisait qu'accentuer la dispersion et la faiblesse de l'administration de l'environnement.

Il a évoqué ensuite un certain nombre de secteurs couverts par la politique de l'environnement : le stockage et l'importation des déchets industriels, la pollution de l'air et la politique de l'eau.

Concernant le problème des décharges qui représentent la filière principale des déchets industriels, il a regretté qu'il subsiste encore de trop nombreux dépôts connus présentant des risques pour l'environnement.

Il s'est inquiété par ailleurs des conséquences de la décision prise par le ministre de l'intérieur de suspendre les activités de la décharge de Montchanin. Celles-ci dépassent largement le cadre local car la méfiance des populations risque de s'étendre à l'ensemble des décharges

de déchets spéciaux à un moment où se pose de façon pressante la nécessité de trouver des sites en Rhône-Alpes, en Provence - Côte d'Azur et en Aquitaine.

S'agissant de l'importation de déchets, il a rappelé qu'en 1987, la quantité de déchets importés en France et contrôlés selon la procédure réglementaire s'est élevée à 250.000 tonnes, en soulignant qu'en dehors du flux officiel de déchets, existait un trafic irrégulier, dont, bien évidemment, l'importance n'est pas connue.

Le rapporteur pour avis a précisé que le secrétaire d'Etat chargé de l'environnement s'est engagé à imposer aux camions chargés de déchets de passer par deux points frontaliers seulement à la frontière de Belgique, ce qui devrait faciliter les contrôles de cargaison.

Sur la question de la pollution de l'air, **M. Bernard Hugo** a abordé le problème de l'insuffisance des recettes de la taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique et en ce qui concerne la pollution automobile, il a souhaité que le secrétaire d'Etat apporte des réponses précises à trois questions essentielles : la position du Gouvernement concernant le développement de la voiture diesel, les moyens par lesquels le Gouvernement compte favoriser l'utilisation de l'essence sans plomb et, enfin, les conditions sous lesquelles la France ratifiera l'accord signé à Luxembourg le 29 juin 1988.

Enfin, sur les problèmes de l'eau, il a évoqué les questions de la nouvelle menace des algues vertes, de l'insuffisance de l'assainissement et de la pollution industrielle de l'eau en soulignant que les accidents survenus en 1987 et 1988 ont rappelé la priorité qu'il convient d'accorder à la prévention des pollutions accidentelles de l'eau par les eaux d'extinction d'incendie ainsi qu'à la prévention des risques engendrés par les installations de stockage.

Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, et considérant que la politique de l'environnement manquait à la fois de moyens et

d'ambition, la commission a donné, à la majorité, un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'environnement inscrits au projet de loi de finances pour 1989.

M. Josselin de Rohan a ensuite présenté, en remplacement de **M. Raymond Brun**, empêché, le rapport pour avis sur le budget du commerce et de l'artisanat pour 1989.

M. Josselin de Rohan a estimé que le projet de budget du commerce et de l'artisanat qui avec 613 millions de francs, ne représente que 0,05 % du budget de l'Etat, était à un double titre un budget de continuité, du fait de ses crédits qui sont reconduits au niveau fixé par la loi de finances pour 1988, mais aussi du fait des priorités retenues qui marquent la permanence de l'action du ministère dans deux directions : le développement de la formation et le maintien d'un équilibre satisfaisant de l'activité artisanale et commerciale sur le territoire par une politique particulière pour les zones dites sensibles.

M. Josselin de Rohan a rappelé l'effort très important qui avait été accompli par le précédent Gouvernement avec la réduction du taux de l'impôt sur le revenu et de la taxe professionnelle, la suppression de la taxe sur les frais généraux et l'extension des avantages accordés aux adhérents des centres de gestion agréés. A ces mesures fiscales, se sont ajoutées des mesures de simplification et d'allègement des procédures ainsi que des dispositions particulières propres à faciliter la transmission des entreprises.

Il a estimé que le projet de loi de finances pour 1989 s'engageait, fort heureusement, dans la même voie, puisqu'il propose un certain nombre de mesures en faveur de la création d'entreprises et d'allègement des charges fiscales et sociales.

M. Josselin de Rohan a rappelé que le contexte économique général de l'année 1987 avait été relativement favorable au commerce du fait de l'évolution

de la consommation des ménages et de la poussée des investissements.

Au total, la production du commerce, mesurée par les marges commerciales, s'est accrue de 2,2 % contre 2,9 % en 1986.

S'agissant de l'emploi, on constate une reprise des créations d'emplois après trois années de repli, mais il faut cependant observer que les stages d'initiation à la vie professionnelle ont joué, au cours des deux dernières années, un rôle déterminant dans la croissance des effectifs salariés.

En ce qui concerne l'artisanat, il a noté que le bâtiment avait effectué une spectaculaire remontée puisqu'il retrouve en 1987 le niveau qui était le sien en 1983, après une période de baisse sensible de 1983 à 1986.

M. Josselin de Rohan a ensuite exposé l'évolution des crédits du commerce et de l'artisanat en précisant que, à structure constante, elle se résumait en une reconduction en francs courants du budget de 1988.

La répartition des dotations entre le commerce et l'artisanat se caractérise, comme les années précédentes, par une forte disproportion à l'avantage de l'artisanat et les bonifications des prêts à l'artisanat constituent l'essentiel des dotations.

Il a fait observer que si les crédits de formation enregistraient une progression notable, les crédits qui seront affectés par l'Etat à l'exécution des futurs contrats de plan sont soit simplement reconduits en francs courants (artisanat), soit en diminution (commerce, F.I.D.A.R., F.I.A.M.), alors que les besoins budgétaires des régions sont en forte augmentation.

En réponse à **M. Yves Le Cozannet**, **M. Josselin de Rohan** a indiqué que la commission des Communautés européennes avait élaboré un projet de règlement sur la franchise, ce qui permettra une meilleure protection des droits des franchisés.

La commission a ensuite décidé de laisser à la **sagesse** du Sénat le soin d'apprécier les **crédits du commerce et de l'artisanat** inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989.

Puis la commission a procédé à diverses désignations :

- **M. Maurice Lombard** comme candidat proposé à la nomination du Sénat en vue de représenter celui-ci, en qualité de membre titulaire, au sein du **Comité de liaison pour le transport des personnes handicapées** ;

- **MM. Jean Faure et Bernard Hugo** comme candidats titulaires, proposés à la nomination du Sénat, en vue de représenter celui-ci au sein du **Conseil national de la montagne** ;

- **MM. Pierre Jeambrun et Louis Virapoullé**, respectivement candidat titulaire et candidat suppléant, proposés à la nomination du Sénat, en vue de représenter celui-ci au sein du **Conseil supérieur de l'aviation marchande**.

Présidence de M. Philippe François, vice-président, puis de M. Louis de Catuelan, doyen d'âge .- Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. André Rouvière** sur le budget de l'**urbanisme pour 1989**.

M. André Rouvière, rapporteur pour avis, a tout d'abord souligné les liens étroits qui existent aujourd'hui entre l'urbanisme et l'économie, justifiant l'intérêt de l'existence d'un rapport pour avis sur les crédits destinés à l'urbanisme, rapport qui permet d'une part, d'apprécier l'effort de l'Etat en la matière, d'autre part, de dresser un bilan annuel des réformes intervenues dans ce secteur. Ce bilan est d'autant plus utile que, sur la période 1983-1987, près de 150 textes législatifs ou réglementaires sont intervenus dans le domaine de l'urbanisme.

Le rapporteur pour avis a ensuite exposé les trois caractéristiques essentielles du projet de budget pour 1989 en faveur de l'urbanisme : il s'agit d'abord d'un budget en

augmentation notable, ensuite d'un budget préparant l'avenir, enfin d'un budget orienté vers le progrès social.

En effet, les dotations pour l'urbanisme sont en augmentation, tant en terme de moyens de paiement (+ 37 %) qu'en autorisations de programme (+ 62 %). Les priorités essentielles concernent tout d'abord l'enseignement de l'architecture, en vue de la préparation des échéances européennes de 1993 ; dans cette optique, l'accent a été mis sur l'équipement en matériel informatique, sur la formation aux langues étrangères et sur la diversification des certificats d'études approfondies en architecture. Cette priorité donnée à l'architecture se manifeste également par la progression de 1,5 million de francs des crédits destinés à permettre, en 1989, l'ouverture du centre des archives de l'architecture.

M. André Rouvière a ensuite indiqué que la seconde priorité tenait à la mise en oeuvre d'un grand projet pour la ville, en faveur de la réhabilitation des centres villes et du développement harmonieux des quartiers.

Sur ce point, est déjà acquise la création d'une délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, placée sous la responsabilité de M. Yves Dauge et chargée de coordonner les politiques de l'Etat en matière urbaine. Cette délégation s'est vue octroyer des crédits, par l'intermédiaire du Fonds social urbain, dont la dotation passe de 81 millions de francs en 1988 à 261 millions en 1989, soit une progression de 222 %.

Le rapporteur pour avis a ensuite dressé un bilan des apports de la décentralisation. Il a ainsi souligné le regain d'intérêt des collectivités locales pour la planification intercommunale, sous la forme de schémas directeurs. Il a également expliqué que si le nombre de plans d'occupation des sols approuvé marquait cette année une légère tendance à la régression, celle-ci s'expliquait d'une part par le fait que la plupart des communes soumises à une forte pression d'urbanisation avait déjà procédé à l'élaboration de son P.O.S., d'autre part, par

l'augmentation de la demande en faveur des cartes communales rétablies par la réforme de 1986.

Puis le rapporteur pour avis a fait le point des diverses modifications intervenues récemment en matière de procédures d'urbanisme. Il s'est notamment félicité de la mise en oeuvre d'une procédure allégée de modification des P.O.S..

Enfin, **M. André Rouvière** a évoqué la baisse des dotations en faveur des conseils d'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, qui s'explique par la montée en régime du produit de la taxe départementale instituée en leur faveur, produit qui pourrait être complété, en tant que de besoin, pour les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (C.A.U.E.) les plus défavorisés, par des dotations de l'Etat.

En guise de conclusion, le rapporteur pour avis a indiqué l'état d'avancement des agglomérations nouvelles, dont l'amélioration de la situation financière justifie la diminution opérée, pour 1989, sur la dotation globale d'équipement qui leur est accordée.

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est ouvert sur la comparaison des avantages respectifs des plans d'occupation des sols et des cartes communales, auquel ont pris part **MM. Philippe François, Louis de Catuelan, André Rouvière et Jacques Bellanger**.

La commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption des crédits** alloués par le projet de budget pour 1989 à l'urbanisme.

Puis la commission a **examiné le rapport pour avis de M. Jean Faure** sur le budget des postes et télécommunications pour 1989.

Après avoir indiqué que la constitution d'un ministère des postes, des télécommunications et de l'espace était destiné à assurer la cohérence de l'action du Gouvernement dans le secteur de la communication,

M. Jean Faure a noté qu'il n'existait pas pour autant de budget annexe de l'espace.

Il a ensuite souligné que le budget des postes, des télécommunications et de l'espace, d'un montant de 184,3 milliards de francs, progressait de 5,7 % par rapport à 1988 et constituait le premier budget civil de l'Etat. Il a spécifié qu'avec près de 35 milliards de francs de dépenses d'équipement, il était prévu de consacrer 21,3 milliards de francs au réseau téléphonique de base et à la création de 800.000 lignes supplémentaires, 1 milliard de francs au réseau numérique à intégration de services (R.N.I.S.), 1,2 milliard de francs en faveur de la modernisation des bureaux de poste et 3,3 milliards au plan câble.

Puis le rapporteur pour avis s'est inquiété de l'accroissement du prélèvement du budget global sur le budget annexe, qui atteindra 14,3 milliards de francs, en progression de près de 12 % et a précisé qu'un engagement du premier ministre instituait à partir de 1990, la stabilisation de cette contribution pendant 3 ans, à 13,7 milliards de francs constants.

Il a insisté sur la nécessité de dynamiser les activités financières de la poste qui constituent parfois jusqu'à 80 % des activités des bureaux de poste, pour éviter la fermeture des bureaux ruraux. Il s'est inquiété du durcissement du conflit des conducteurs postaux qui a des conséquences préjudiciables pour de nombreuses entreprises, et en particulier pour celles du secteur de la presse ou de la vente par correspondance.

Concernant les télécommunications, **M. Jean Faure** a estimé que la volonté de maintenir un secteur public fort dans ce domaine et donc de retarder toute évolution de France-Telecom allait à l'encontre du mouvement international de déréglementation et était peu compatible avec l'évolution technologique. Il a indiqué que l'avenir de France-Telecom serait hypothéqué par des faiblesses financières liées à son statut dont l'inadaptation aux

règles de la concurrence est mise en évidence par la multiplication des filiales de droit privé.

Faisant enfin le bilan du plan câble, le rapporteur pour avis a précisé que la position constante de la commission, qui avait dénoncé l'irréalisme du plan câble en 1982, était confortée par un récent rapport de l'inspection des finances. Ce rapport souligne en effet que 20 milliards de francs ont été dépensés pour un "fiasco" total puisque 300.000 foyers seulement seront câblés avant la fin de l'année.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Louis de Catuelan s'est inquiété de la nouvelle augmentation des prélèvements en faveur du budget général et de la suppression de nombreux bureaux de poste en zone rurale, inquiétude partagée par l'ensemble des intervenants.

M. André Rouvière a souhaité que la création du "fonds de participation aux gains de productivité" ne conduise pas à une confusion entre productivité et rentabilité. Il a insisté sur la nécessité de donner à France-Telecom les moyens de faire face à l'accroissement de la concurrence qui résultera du marché unique européen.

M. Yves Le Cozannet, soulignant les performances techniques du câblage en fibre optique, a interrogé le rapporteur pour avis sur le bilan du plan câble.

En réponse aux intervenants, **M. Jean Faure**, rapporteur pour avis, a précisé que sa réserve à l'égard du projet de budget tenait essentiellement au maintien du statut administratif de France-Telecom. Il a estimé indispensable que le Gouvernement prenne des mesures pour assurer la présence du service public postal en zone rurale afin de lutter contre le dépeuplement. Il a, enfin, indiqué qu'en application du plan câble les travaux de réalisation des réseaux s'étaient engagés sur la totalité des 50 sites retenus en 1989, mais que seulement

650.000 prises raccordables avaient été livrées en juin 1988.

Les conclusions du rapporteur pour avis tendant à s'en remettre à la **sagesse du Sénat pour le budget des postes, des télécommunications et de l'espace** ont été adoptées par la majorité de la commission, les commissaires socialistes ayant voté contre ces conclusions.

Enfin la commission a **examiné le rapport pour avis de M. Yves Le Cozannet** sur les crédits alloués à la **marine marchande** dans le budget du ministère de la mer pour 1989.

M. Louis de Catuelan, président, a tout d'abord souligné la nécessité que soit conservé, sous pavillon français, un nombre suffisant d'unités, afin de garantir la liberté d'approvisionnement de la France. Il s'est d'autre part ému des conséquences humaines des départs en pré-retraite qui conduisent à ce que des marins, au meilleur de leurs compétences, soient contraints de cesser de naviguer.

Puis, **M. Yves Le Cozannet** a présenté les grandes lignes du budget de la mer pour 1989. Il a relevé que l'augmentation de 9 % (5,96 milliards de francs en 1989 contre 5,46 milliards en 1988) était essentiellement due à l'augmentation de la dotation de l'Etat à l'Etablissement national des invalides de la marine (4,08 milliards de francs en 1989, contre 3,58 milliards de francs). Il a regretté la très sensible diminution des subventions à la flotte de commerce résultant de la non-reconduction des aides à la restructuration instaurées par le plan marine marchande.

M. Yves Le Cozannet a ensuite examiné l'évolution du commerce maritime mondial. Il a relevé, sur ce point, des signes de reprise.

Concernant l'évolution de la flotte française, **M. Yves Le Cozannet** a noté une réduction du nombre des unités (22 sorties de flotte nettes en 1987) et des effectifs

navigants ainsi qu'une augmentation de l'âge moyen des navires (environ 12 ans en 1988).

Il a indiqué que l'appréciation portée sur le rang actuel de la flotte française (20ème rang mondial) devait être nuancée en raison du nombre élevé d'unités sous contrôle français mais hors pavillon national : environ un tiers du chiffre d'affaires de l'armement français est effectué dans ces conditions.

Concernant la réduction des dotations budgétaires à la flotte de commerce, le rapporteur pour avis a regretté que rien ne soit prévu pour assurer la transition entre le plan Guellec arrivé à terme et les mesures susceptibles d'être prises à la suite de la mission confiée à M. Le Drian. **M. Yves Le Cozannet** a souligné que le faible niveau des crédits d'investissement obérait gravement l'avenir alors qu'un redressement de la conjoncture paraît se dessiner.

M. Yves Le Cozannet a ensuite présenté les problèmes du pavillon des Kerguelen et du pavillon européen, les restructurations importantes en cours dans ces compagnies maritimes et les raisons de l'insuffisante compétitivité de l'armement français.

M. Louis de Catuelan est alors intervenu pour confirmer que ce surcoût ne résultait pas des salaires directs, mais de l'ensemble des charges, sociales et fiscales qui pèse sur l'armement.

M. Yves Le Cozannet, a ensuite analysé l'évolution des pêches et cultures marines. Il a rappelé la place des cultures marines tant dans la balance des produits de la mer que dans l'emploi (12.000 emplois permanents et autant de saisonniers pour la seule conchyliculture). Concernant les pêches, le rapporteur pour avis a précisé la teneur du Programme d'orientation pluriannuel (P.O.P.) approuvé par la Communauté, qui doit se traduire par une diminution de la capacité globale de prise de la flotte de pêche française de l'ordre de 45 %.

Il a par ailleurs présenté l'activité du Fonds d'intervention et d'organisation des marchés (F.I.O.M.) au cours de l'année écoulée.

M. Yves Le Cozannet a ensuite retracé l'évolution de la balance commerciale des produits de la mer. Il a noté un déficit croissant (8 milliards de francs en 1987 contre 6 milliards de francs en 1985), concentré sur une dizaine d'espèces à forte valeur ajoutée (saumon, crevettes...).

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les grandes lignes de la situation financière de l'E.N.I.M. et l'action menée en matière de sécurité et de formation.

Dans la discussion générale qui s'est instaurée **M. Louis de Catuelan, président**, est intervenu pour regretter, qu'en dépit de la loi de 1987 sur les amers, l'entretien des phares et balises reste négligé. Il a rappelé l'effort de modernisation et le rôle essentiel joué par la Sûreté nationale de sauvetage en mer (S.N.S.M.). Il s'est inquiété des conditions de sécurité dans lesquelles naviguent actuellement de nombreuses unités. Sur ce point, **M. Louis de Catuelan** a indiqué que le régime actuel de la veille en mer posait de sérieux problèmes. Il a par ailleurs estimé à 45 le nombre d'unités nécessaires à l'armement pour faire face au redressement de la conjoncture. Il a enfin rappelé que le plan Guellec avait eu un effet incontestablement positif sur le maintien de la flotte de commerce française.

La commission a ensuite suivi les conclusions de son rapporteur pour avis en donnant un **avis défavorable à l'adoption des crédits de la marine marchande inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989.**

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 9 novembre 1988 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord entendu le **rapport pour avis de M. Jacques Chaumont sur les articles 32 et 33 du projet de loi n° 52 (1988-1989) portant diverses mesures d'ordre social (urgence déclarée). **M. Jacques Chaumont** a commenté l'article 32 de ce projet qui a pour effet de proroger l'article 7 de la loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975 instaurant un congé spécial au profit des colonels et généraux ou officiers de grade équivalent. Il a jugé cette disposition, dont les conditions et les modalités d'application comportent toutes les garanties souhaitables, comme équitable et nécessaire. **M. Jacques Chaumont** a proposé son adoption conforme.**

M. Jacques Chaumont a ensuite commenté l'article 33 du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, dont il a indiqué qu'il avait pour effet de **prolonger d'une année le report d'incorporation pour études prévu par l'article L.5 bis du code du service national** ainsi que d'assouplir les conditions de son attribution. Le rapporteur pour avis a approuvé la justification de cette mesure telle qu'elle a été présentée par le Gouvernement qui, prenant en compte la durée accrue des études, souhaite encourager les jeunes gens à poursuivre des études supérieures.

Le rapporteur pour avis a cependant fait part de sa crainte que l'article L.5 bis nouveau ne soit à l'origine de certaines difficultés qui risquent de résulter de l'augmentation et du caractère quasi-automatique des demandes de report. Des incidences non négligeables risquent, selon M. Jacques Chaumont, d'apparaître au niveau de l'égalité devant le service national, de l'homogénéité du contingent et surtout de l'adaptation à la vie active de certains bénéficiaires des reports d'incorporation.

Le rapporteur pour avis a cependant conclu en faveur de l'adoption conforme de l'article 33 du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Avec **M. Michel d'Aillières**, le rapporteur pour avis s'est interrogé sur les diverses conséquences de l'augmentation de l'âge d'appel sous les drapeaux qui risquent de résulter de l'application de l'article L.5 bis nouveau du code du service national. M. Michel d'Aillières a par ailleurs regretté que cette mesure n'ait pas été examinée dans toutes ses conséquences dans le cadre de l'étude complète sur le service national confiée à M. Chauveau, député, avant d'être soumise au Parlement.

M. Michel Alloncle a également fait état de son étonnement de voir le Parlement saisi d'une mesure importante sur le service national alors qu'une étude approfondie sur le sujet était en cours et qu'elle a été annoncée par le ministre de la défense comme devant prochainement donner lieu à une série de dispositions législatives et réglementaires.

A **M. Jean-Pierre Bayle** qui l'interrogeait sur le niveau scolaire des bénéficiaires de report d'incorporation, **M. Jacques Chaumont** a indiqué que près de 50% des demandeurs de report jusqu'à 22 ans n'étaient pas bacheliers.

Après que **M. Jacques Chaumont**, rapporteur pour avis, eut rappelé son intention de faire part au ministre de son étonnement devant le fait que la modification de

l'article L.5 bis nouveau était dissociée de l'étude en cours initiée par le Gouvernement sur le service national, la commission a **adopté les conclusions de l'avis favorables à l'adoption conforme de l'article 33.**

M. Albert Voilquin a ensuite présenté son **rapport pour avis sur la section Air du projet de budget pour 1989** du ministère de la défense.

Le rapporteur pour avis a d'abord décrit le contexte international en pleine évolution dans lequel se situe le projet de budget pour 1989 : aboutissement des négociations sur les armements nucléaires tactiques qui conduit à la création d'une nouvelle dissymétrie en Europe, renforcement des capacités opérationnelles des forces soviétiques prépositionnées en zone satellite avancée, modernisation des moyens aériens de l'U.R.S.S. dans le même temps où celle-ci accentue sa politique de désarmement. Enfin, il a rappelé la place maîtresse qu'auraient les armements aériens dans une négociation sur les armements conventionnels, ajoutant que celle-ci ne pourrait toutefois s'engager qu'après la diminution des stocks nucléaires stratégiques des "deux grands" et la disparition de la menace chimique.

Passant à la présentation générale des crédits de la section Air, le rapporteur pour avis a indiqué que ceux-ci s'établissent à 38.131 millions de francs, en progression de 6,08 %, et s'inscrivent dans un budget global de la Défense en augmentation de 4,64 %.

Le titre III, dont la part diminue encore dans le budget de la section Air, est doté de 13.993 millions de francs de crédits de paiement, en progression de 1,37 %, auxquels s'ajoutent 1.950 millions de francs d'autorisations de programme au titre de l'entretien programmé des matériels.

Le rapporteur pour avis a jugé inquiétante cette poursuite de la diminution relative du titre III, dont il a craint qu'elle ne finisse par affecter la capacité des forces, l'entraînement des personnels et la sécurité.

Le titre V en revanche augmente de 9 % en crédits de paiement avec 24.138 millions de francs, et de 2,2 % en autorisations de programme avec 27.039 millions de francs. Le rapporteur pour avis a jugé que cette progression inférieure de 1 milliard de francs aux prévisions de la loi de programmation, permet cependant le respect des options fondamentales, et le bon développement de l'avion tactique.

Procédant ensuite à l'analyse détaillée du contenu du titre III, le rapporteur pour avis a indiqué les principales mesures relatives à la déflation des effectifs, à la situation des personnels, au fonctionnement des bases et services et à l'activité aérienne.

Il a ensuite présenté le contenu financier du titre V et ses principaux objectifs. Abordant le chapitre consacré aux études, recherches et prototypes, il a fait une mention particulière de l'avion de combat tactique (A.C.T.) ; celui-ci constitue aujourd'hui le programme majeur de l'armée de l'Air qui lui consacrera, en 1989, 3.300 millions de francs en autorisations de programme et 1.588 millions de francs en crédits de paiement. Il a jugé indispensable la poursuite de ce programme, à son avis nécessaire pour notre défense, pour toute notre industrie aéronautique et pour l'armée de l'Air dont la flotte de combat tactique vieillit et ne sera plus adaptée, dès le début des années quatre-vingt-dix, au développement des menaces auxquelles elle devra faire face. Estimant que seul le financement, très lourd, de ce programme soulève un problème, il s'est cependant déclaré persuadé que cet effort, condition d'une défense crédible et indépendante, est à la portée de la France. Il a ensuite décrit les autres études et recherches relatives aux programmes aéronautiques, aux missiles, aux radars et transmissions.

Après une brève mention de la dotation consacrée à l'équipement technique industriel, en baisse sensible du fait de l'achèvement des opérations de réfection de la piste du Centre d'essais en vol de Brétigny, il est passé à l'analyse approfondi du chapitre 53-72 qui regroupe

l'ensemble des fabrications de matériels aériens et de leur environnement. La baisse de 13,8 % des autorisations de programme et la hausse de 11,5 % des crédits de paiement, a-t-il expliqué, sont essentiellement dues aux opérations AWACS et C 130 qui, en 1989, ne seront plus dotées en autorisations de programme et feront l'objet d'importants crédits de paiement. Il a montré que si les priorités retenues dans les équipements majeurs sont respectées (poursuite de la relève des Mirage III et Jaguar nucléaires par le Mirage 2000 N , commande de 33 avions de combat, poursuite du programme AWACS et C 130), les restrictions imposées sur les autres équipements risquent d'entraîner des insuffisances dans l'environnement des forces (étalement des livraisons de Mirage 2000, des commandes de missiles sol-air très courte portée, report des commandes de cargos légers, de la modernisation des Jaguar et des DC.8)

Enfin le rapporteur a indiqué que la hausse des dotations consacrées à l'infrastructure permettra la réalisation de trente-quatre ouvrages du programme de durcissement des bases et permettra en particulier l'exécution des premiers travaux relatifs à l'accueil des AWACS sur la base d'Avord, ainsi que ceux consécutifs à l'arrivée des C 130 à Orléans.

En conclusion, le rapporteur pour avis a estimé plutôt satisfaisant le montant des crédits consacrés à l'équipement de l'armée de l'air, il s'est en revanche montré plus préoccupé par l'évolution du titre III qui n'épargne que le maintien de l'activité, mais est insuffisante sur les autres rubriques. Il a rappelé qu'il demande depuis plusieurs années qu'un compromis acceptable soit trouvé entre l'équipement des forces et les conditions de vie et d'entraînement des personnels, il a lancé un appel pour que des mesures concrètes apparaissent dès l'année prochaine. Il a cependant invité la commission à émettre un **avis favorable** au projet de budget pour 1989 du ministère de la défense, section Air.

Au cours du débat qui a suivi la présentation du rapport pour avis de **M. Albert Voilquin**, **M. Jacques Genton** a indiqué qu'il partage les conclusions du rapporteur, et en particulier les préoccupations que lui inspire l'évolution du titre III. S'agissant du décalage d'un milliard de francs par rapport aux objectifs de la loi de programmation, et des problèmes soulevés par le coût de l'avion de combat, il a estimé qu'ils pèseraient sur la prochaine loi d'actualisation qui doit être présentée devant le Parlement lors de la prochaine session ordinaire. Il a espéré que celle-ci dissiperait les inquiétudes soulevées, ajoutant que cet espoir relève d'un "acte de foi".

M. Robert Pontillon a ensuite interrogé le rapporteur pour avis sur le destin de l'avion dans le combat moderne. Il lui a fait part de ses inquiétudes sur notre capacité à réaliser le programme de l'avion de combat tactique, et de sa conviction quant à la nécessité de trouver d'autres partenaires pour sa réalisation. Il l'a également interrogé sur l'adaptation des échéanciers de livraisons prévus avec les besoins de la marine.

M. Albert Voilquin, rapporteur pour avis, a jugé que l'avion reste aujourd'hui le système le plus souple d'emploi et le mieux adapté aux conditions de combat moderne. Il a convenu de la gravité des problèmes soulevés par le financement de l'avion de combat, et a fait état de la récente décision défavorable prise par l'Espagne de ne pas participer à ce programme. Il s'est toutefois déclaré convaincu de la nécessité pour la France de le mener à bien. Il a précisé la part prise par les commandes de la marine pour ce programme.

M. Xavier de Villepin a ensuite approuvé les appréciations portées par le rapporteur pour avis sur le titre III. Il a fait part également, à son tour, de la préoccupation que lui inspire l'avion de combat tactique. Il a rappelé que l'avion de combat européen se trouve lui aussi confronté à des difficultés semblables, et s'est

interrogé sur la possibilité d'une relance des négociations entre Européens.

M. Robert Pontillon a insisté alors sur la nécessité de ne pas en laisser la responsabilité aux avionneurs.

M. Jacques Chaumont a souligné les difficultés de financement de l'ensemble des programmes majeurs des différentes armées, qui semblent cependant indispensables individuellement. Rappelant la difficulté des réalisations en coopération avec des partenaires souvent réticents, il a cité le discours tenu par le Président de la République devant l'Institut des hautes études de défense nationale qui met en cause la responsabilité des constructeurs, et souligne la nécessité pour le pouvoir politique de redéfinir les orientations indispensables.

M. Max Lejeune a ensuite présenté son **rapport pour avis sur la section marine** du projet de budget pour 1989 du ministère de la défense.

Le rapporteur pour avis a d'abord rappelé les missions de la marine nationale, insistant sur le rôle fondamental qu'elle joue dans la dissuasion, avant de rappeler les grandes catégories de moyens dont elle dispose : sous-marins lanceurs d'engins, forces maritimes polyvalentes dotées de moyens navals et aériens propres à être utilisés sur tous les théâtres maritimes, enfin, forces de défense maritime.

Le rapporteur pour avis a décrit ensuite le contenu du projet de budget pour 1989. Il a rappelé que la section marine du titre V se monte à 22.572 millions de francs et celle du titre III à 13.017 millions de francs, et représente 19,51% du budget de la défense.

S'agissant du titre V, il a observé une nouvelle progression des crédits affectés à la force océanique stratégique, qui absorbera, en 1989, 35% des crédits du titre V de la section marine, et dont une large partie sera consacrée à la construction du "Triomphant". Il a relevé cependant que l'augmentation du devis du "Triomphant" et la participation de la marine au programme du "Rafale"

ont conduit à effectuer certaines ponctions sur les crédits de la flotte classique aéronavale, et risquent d'entraîner l'étalement de programmes majeurs telle la construction du porte-avions "Charles de Gaulle", du bâtiment anti-mines et de la série de sous-marins nucléaires d'attaque.

Il a ensuite indiqué que le programme des frégates légères est en bonne voie, mais que le programme des frégates de surveillance n'est pas financé.

S'agissant de l'aéronautique navale, il a noté que le programme des avions anti-sous-marins Atlantique 2 entre dans la phase de construction mais que le remplacement en 1993 des vingt avions intercepteurs Crusader n'est pas prévu, alors que, de toute façon, le Rafale version marine ne sera pas opérationnel avant les années 1998.

M. Max Lejeune a ensuite analysé les crédits du titre III, dont la diminution de 1,6% touchera les conditions de vie, d'entraînement et d'instruction des personnels, mais aussi l'entretien des bâtiments de la flotte.

En conclusion, il a insisté sur le déséquilibre sensible dans le projet de budget pour 1989 entre les crédits réservés à la force océanique stratégique et ceux de la force classique aéronavale, et a estimé nécessaire l'actualisation de la loi de programmation 1987-1991, et la redéfinition au cours d'un large débat de la politique de défense de la France.

Il a cependant invité la commission, qui l'a suivi, à émettre un **avis favorable** à l'approbation du projet de **budget pour 1989** du ministère de la défense, **section marine**.

Un débat s'est ensuite instauré.

Comme **M. Xavier de Villepin** s'inquiétait de l'origine de la dérive des coûts des sous-marins de nouvelle génération et des problèmes suscités par les échéances du Rafale sur les programmes de la marine, le rapporteur pour avis a convenu de demander des éclaircissement sur ces sujets au chef d'Etat-major de la marine, l'amiral

Bernard Louzeau, qui devait être entendu par la commission l'après-midi même.

Le président **Jean Lecanuet** s'est déclaré pour sa part troublé par les difficultés croissantes rencontrées dans le financement de programmes d'armement nécessaires aux différentes armées. Il s'est demandé en conséquence si la France ne devrait pas réfléchir aux missions qu'elle fixe à ses armées qui, traditionnellement, couvrent la protection du sanctuaire national, les interventions outre-mer, et la coopération avec les Etats issus de notre ancien empire colonial. Il a estimé que ce sujet mériterait une réflexion spécifique et approfondie, dans le cadre des travaux de la commission.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord évoqué la question des missions à prévoir pendant l'année 1989. Après un échange de vues au cours duquel sont intervenus le président, **MM. Louis Jung, Roger Poudonson, Jacques Golliet et Jean-Pierre Bayle**, la commission a arrêté le principe de l'envoi simultané de deux missions au cours de la seconde quinzaine du mois de juillet 1989, l'une aux Etats-Unis, l'autre en U.R.S.S.

La commission a ensuite entendu l'amiral **Bernard Louzeau**, chef d'état-major de la marine.

L'amiral **Louzeau** a d'abord décrit les grandes lignes de l'action de la marine en 1988. Après avoir rappelé que la force océanique stratégique qui constitue la force prioritaire de la marine maintient en permanence à la mer trois sous-marins nucléaires lanceurs-d'engins -dont l'un équipé de missiles M4-, il a décrit le déploiement actuel des forces aéronavales engagées dans le contrôle des zones de tension menaçant nos intérêts à travers le monde.

Evoquant les résultats de la présence du groupe aéronaval dans la zone du Golfe de juillet 1987 à septembre 1988, l'amiral **Louzeau** a souligné l'appui efficace apporté à 70 navires battant pavillon français

durant cette période, la neutralisation de 11 mines par nos forces anti-mines et l'activité très soutenue du Clemenceau qui a tenu la mer pendant plus de 250 jours à l'occasion de 8 patrouilles successives. Après s'être félicité de la disponibilité des forces, de la rapidité de leur déploiement et de la mobilité stratégique que cette mission a illustrées, l'amiral Louzeau a salué la mémoire du Commandant Barthes mort dans un accident d'apportage de nuit durant cette opération.

Le chef d'état major a ensuite présenté le projet de budget de la marine pour 1989. Il a formulé une remarque liminaire pour souligner qu'en dépit du dévouement de nos marins, le maintien d'une politique de déflation, sans modification des missions, signifiait nécessairement l'accroissement des heures de travail. Il a marqué le besoin de la marine en personnel qualifié : pour assurer la montée en puissance des programmes majeurs d'équipements, il a évalué ce besoin à 800 cadres d'ici à 1995. Dans ce contexte, la diminution des effectifs, prévue pour 1989, à savoir 348 hommes du rang, ne pourra que dégrader un peu plus les conditions d'emploi de certaines catégories de personnel pour une économie modeste de l'ordre de 22 millions de francs.

Sur le plan strictement financier, la section marine se voit attribuer, en 1989, 35.589 millions de francs qui représentent une progression de 6,9 % par rapport à 1988 et une part de 19,5 % des crédits de la défense. Cette masse totale est affectée à hauteur de 63 % au titre V et de 37 % au titre III, proportion qui n'avait jamais été atteinte jusqu'alors.

Les crédits du titre III, a indiqué l'amiral Louzeau, s'élèveront à 13.017 millions de francs, ce qui correspond à structures constantes à une progression de 2,1 %, compte tenu d'un transfert -dont l'Amiral s'est réjoui- de 500 millions de francs au titre V pour les crédits d'entretien programmé des matériels. Les crédits concernant les rémunérations et les charges sociales

progresseront de 3,3 % permettant notamment l'accroissement de la part de la prime d'embarquement.

Au titre V, les autorisations de programme s'élèveront en 1989 à 27.509 millions de francs (+ 3,8 %) tandis que les crédits de paiement atteindront 22.572 millions de francs marquant une progression de 10,1 % à structures constantes et de 12,6 % en valeur absolue.

Ainsi sera préservée, a souligné le chef d'état major, l'enveloppe prévue pour la force océanique stratégique, notamment la construction du "Triomphant" premier sous-marin nucléaire lanceur-d'engins de la nouvelle génération, dont l'amiral Louzeau a indiqué que le devis avait dû être revu à la hausse en raison même des qualités de ce nouveau bâtiment. L'augmentation correspondante pour 1989 a été compensée à l'intérieur de l'ensemble des crédits consacrés au nucléaire.

Abordant la situation des fabrications classiques de la flotte, dotées en 1989 de crédits en légère régression (- 1,26 %), le chef d'état-major a indiqué que plusieurs programmes auront à subir des ralentissements mais que le calendrier des commandes prévues par la loi de programmation militaire sera respecté. Les trois premières frégates légères feront l'objet d'une commande groupée. La diminution de 12 % des crédits consacrés au porte-avions nucléaire ne ralentira que très légèrement le rythme de sa construction. Un effort est consenti pour l'achèvement du programme des frégates anti-aériennes dont la première vient d'être mise avec succès en service actif. Le programme des sous-marins nucléaires d'attaque se poursuit avec la commande d'un huitième exemplaire en 1989. Cette même année devrait voir les premiers essais de "La Foudre", transport de chalands de débarquement.

Au sujet du projet de frégates de surveillance, qui devraient être construites par une société privée, l'amiral Louzeau a précisé qu'en raison de l'absence de financement extra budgétaire, le seul appoint de ressources dont bénéficiera la marine pour la réalisation

de ce programme réside en une subvention du ministère de l'industrie.

Les crédits de l'aéronautique navale progresseront en 1989 de 12,4 % augmentation nécessaire pour la fabrication en série des avions Atlantique dont le premier exemplaire de série sera livré en 1989, année durant laquelle une commande de cinq unités sera passée.

En ce qui concerne le projet du futur avion de combat, le chef d'état-major a indiqué que la contribution de la marine est effective.

Au total, a estimé l'amiral Louzeau, la satisfaction de voir respectés les calendriers de commandes et de livraisons ne doit pas occulter l'absence de progression des crédits des constructions neuves de la flotte classique, tendance dont il a estimé qu'elle devrait impérativement être redressée en 1990. Le chef d'état-major a conclu son exposé en se félicitant de l'effort financier en faveur du personnel et de la progression des crédits d'investissement mais en regrettant la compression des effectifs et les difficultés à maintenir en condition les unités. Il a souhaité la prise en compte par le collectif de fin d'année de l'usure supplémentaire des bâtiments ayant participé aux opérations du Golfe et estimé capitale pour la marine la prochaine actualisation de la loi de programmation militaire.

L'amiral Louzeau a ensuite répondu aux questions des commissaires.

Il a d'abord confirmé à M. Michel d'Aillières qu'aucune compensation financière n'a encore été apportée à la marine en 1988 au titre du surcoût engendré par les opérations menées dans le Golfe. Ce surcoût évalué dès l'origine à cent millions de francs par mois devrait être réglé avant la fin de l'année 1988 par un collectif budgétaire.

En réponse à une question de M. Xavier de Villepin présentée par M. Jacques Golliet, l'amiral Louzeau a indiqué que l'augmentation totale du devis du programme

complet de nouveaux sous-marins lanceurs d'engins s'établit autour de 15 %. Il a insisté sur le saut technologique que représentera ce nouveau bâtiment par rapport à l'actuelle génération des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins dont la conception remonte aux années soixante. Les progrès porteront sur trois domaines : la recherche d'une plus grande discrétion avec pour objectif un bruit global égal au bruit moyen du fond de la mer ; une plus grande capacité d'immersion qui suppose l'utilisation d'un acier spécial plus coûteux ; enfin un accroissement de l'intervalle séparant les grands carénages. En réponse à **M. Jacques Chaumont**, l'amiral Louzeau s'est déclaré convaincu de la possibilité de devancer les progrès prévisibles dans le domaine de la détection.

En réponse à une seconde question de **M. Xavier de Villepin**, l'amiral Louzeau a décrit les règles qui président à la répartition des charges entre la marine et l'armée de l'air, dans le programme ACT/ACM.

L'amiral Louzeau a ensuite répondu à une question de **M. Jacques Golliet**.

A **M. Charles-Henri de Cossé Brissac** qui s'inquiétait des menaces sur la sécurité des personnels que fait peser la relative obsolescence des Crusaders, il a précisé que ceux-ci n'avaient été, pour l'instant, à l'origine d'aucun accident grave, mais qu'une éventuelle décision de prolonger leur durée de service devrait être précédée d'expériences de fatigue.

AFFAIRES SOCIALES

Vendredi 4 novembre 1988 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une seconde séance tenue dans la soirée, la commission s'est réunie pour définir une attitude sur les modifications motivant la **demande de deuxième délibération sur le projet de loi n° 30 (1988-1989) relatif au revenu minimum d'insertion dont M. Pierre Louvot est rapporteur.**

Le rapporteur a proposé :

- de rétablir l'article 8 en retenant pour le calcul de l'allocation, l'ensemble des ressources à l'exclusion, en tout ou en partie, des rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation ainsi que les prestations sociales à objet spécialisé ;

- d'apporter des amendements purement formels aux articles 10 et 30 bis ;

- de compléter l'article 28 par un alinéa précisant que les organismes agréés employant des bénéficiaires du R.M.I. pourraient être mandataires des allocations sous réserve de les compléter à due concurrence des rémunérations prévues et d'acquitter les cotisations de sécurité sociale.

La commission a émis un **avis favorable aux amendements proposés.**

Mardi 8 novembre 1988 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a entendu M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi

et de la formation professionnelle. Après avoir rappelé qu'il s'était donné pour but de développer le volume et la qualité de l'emploi, le ministre a dressé un bilan du chômage en soulignant qu'au mois d'août, le nombre de chômeurs avait diminué de 3.000 unités et de 53.600 en septembre. Les licenciements économiques ont baissé de 12,3 % en un an et les offres d'emploi ont augmenté de 11,5 %. L'A.N.P.E. a enregistré 45.000 offres d'emploi en un mois, émanant surtout des petites et moyennes entreprises, la population active a augmenté et le nombre des demandeurs d'emploi a diminué de 2,2 % ; tous ces chiffres témoignent d'un marché mieux orienté. Le ministre a estimé que cette amélioration n'était pas étrangère aux efforts menés depuis quelques années par le ministère de l'éducation nationale, et qui ont commencé à porter leurs fruits, même si cela provenait sans doute aussi de l'augmentation du nombre des étudiants.

A propos de l'insertion et de la formation professionnelle, le ministre a souligné que la politique suivie en 1988 a été aussi dynamique que celle menée par M. Philippe Séguin en 1987. Cette politique très active a débouché sur 110.000 entrées en stage en septembre 1988. De plus, toutes les possibilités offertes dans les régions n'ont pas été utilisées. L'ensemble de ces résultats encourageants, accompagnés d'une croissance de 3,5 %, a permis d'accomplir de nouveaux efforts en faveur de la promotion professionnelle.

Pour le ministre, le traitement du chômage doit être à la fois économique et social. Malgré le développement économique actuel, tout triomphalisme doit être évité dans la mesure où le retournement de conjoncture n'est encore qu'amorcé.

Le ministre a ensuite présenté les crédits prévus pour son ministère en 1989. Avec 83,9 milliards de francs dont 9,2 milliards de francs de mesures nouvelles, les crédits augmentent de 12,3 %. Ils sont consacrés à trois postes ; les instruments de la politique de l'emploi, les moyens d'intervention et d'indemnisation.

Pour les instruments de la politique de l'emploi (7,4 milliards de francs alloués aux services du ministère, à l'A.N.P.E. et à l'A.F.P.A.), ils permettraient de créer 70 postes à l'A.N.P.E. et 50 à l'A.F.P.A., ces organismes étant tous exonérés de la réduction générale de 1,5 % des effectifs de l'administration. L'A.N.P.E. n'étant peut-être pas encore dotée de moyens suffisants dans la mesure où de nombreuses tâches nouvelles lui sont confiées, le ministre a demandé un examen global des activités de l'agence en vue de la mise en place d'un plan de réforme pluriannuel.

Le récent conflit du travail concernant les contrôleurs du travail a mis en évidence certains aspects de la situation de ceux-ci pour lesquels 60 postes seront créés en 1989 et 11 millions de francs accordés pour améliorer leur situation indemnitaire et statutaire. Dès 1988, des indemnités spécifiques analogues à celles des inspecteurs du travail seront envisagées, des ajustements interviendraient en fin d'examen de la loi de finances, le but étant une amélioration nette de la situation en 1990.

Quant aux moyens d'intervention, la formation professionnelle recevrait 20 milliards de francs, l'emploi 21 milliards de francs et les interventions 4 milliards de francs, soit une augmentation globale de 16 %.

Au chapitre 44-77 créé en 1985 et reconduit en 1986, 1987 et 1988, ont été inscrits 3,9 milliards de francs, à comparer avec les 4 milliards de francs figurant pour 1988 en fin d'année.

Le nouveau Gouvernement formé en mai a présenté un plan pour l'emploi en septembre, après les arbitrages budgétaires, ce qui explique l'importance exceptionnelle de la réserve inscrite à ce chapitre. Cette somme est destinée aussi aux chômeurs de longue durée.

Compte tenu de la difficulté d'apprécier à l'heure actuelle l'utilisation de cette réserve, le ministre a proposé aux rapporteurs budgétaires de débloquer les fonds en collaboration étroite avec eux. D'ores et déjà, il serait possible de décomposer les crédits inscrits à ce chapitre de

la manière suivante : plan emploi ; 1,650 milliard de franc ; exonération des cotisations sociales liées au contrat de qualification : 394 millions de francs ; restructurations industrielles (sidérurgie, textile) : 260 millions de francs. La provision restante représenterait 1,5 million de francs.

Enfin, à propos des crédits destinés aux indemnisations (31,4 milliards de francs, soit + 9,2 %), ils concerneraient aussi bien l'indemnisation du chômage que les handicapés (+ 18,6 %).

Le ministre a alors présenté dix idées en faveur de l'emploi :

1°) S.I.V.P. : créés par accord des partenaires sociaux en octobre 1983 ; un nouvel accord est intervenu tout récemment, le 24 octobre dernier. Il a été signé par l'ensemble des partenaires, à l'exception de la C.F.T.C.

Les stages d'initiation à la vie professionnelle ont concerné 330.000 jeunes en 1988 et devraient être améliorés et, en tout état de cause, poursuivis. 2,8 milliards de francs leur ont été consacrés.

2°) Les travaux d'utilité collective (T.U.C.) : ils devraient aussi assurer une formation, action qui serait menée parallèlement à la moralisation des stages en entreprise (S.I.V.P.), 360 millions de francs supplémentaires y seraient consacrés.

3°) Les stages jeunes : trop de strates de réforme ont fini par rendre le système difficilement compréhensible. Il a été décidé de le simplifier sans le casser, grâce à la mise en place d'un seul dispositif au lieu des cinq actuels. La durée des stages est portée de 550 heures à 1.200 heures. Le dispositif est personnalisé afin de permettre la mise en place d'un parcours de formation ; 3,174 milliards de francs seront consacrés à ces stages, soit un montant jamais égalé.

4°) L'apprentissage : le ministre a affirmé qu'il n'y aurait pas de remise en cause de la loi de juillet 1987 qui doit être appliquée. A l'Assemblée nationale, l'amendement de M. Jacques Barrot, accepté par le

Gouvernement, a augmenté les crédits de 50 millions en plus des 220 millions de francs actuels, sans compter les 30 millions de francs prévus pour les régions, pour l'innovation et les expériences de niveau IV liées aux filières de formation. Un groupe de travail sur le développement de l'apprentissage a été créé récemment, coprésidé par le ministre.

5°) Les contrats de qualification : l'exonération des charges sociales liées à ceux-ci serait pérennisée (400 millions de francs).

6°) L'aide à la création d'entreprise : l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises a vu ses procédures simplifiées, ce qui est essentiel, même si cela devait provoquer certains cas d'attribution d'aide pas toujours pleinement justifiés. Un chèque conseil serait mis en place, permettant aux entreprises nouvelles de s'assurer la collaboration d'experts (comptables, fiscalistes, juristes, etc.).

7°) Le soutien aux initiatives locales : 20 millions de francs seront consacrés aux missions locales, 20 millions aux cercles de recherche d'emploi et 50 millions de francs aux autres types d'actions.

Enfin, sera créé le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (F.R.I.L.E.) doté de 250 millions de francs, dont 100 millions de francs sur les crédits du ministère, le reste étant à la charge des régions. Ce fonds devrait permettre de créer un environnement favorable à la création d'entreprises.

8°) L'incitation à une gestion prévisionnelle de l'emploi : de plus en plus, un investissement est jugé d'après son effet sur l'emploi. En conséquence, le fonds d'amélioration des conditions de travail verrait ses crédits pour les expertises doubler.

9°) La formation professionnelle dans l'entreprise : le ministre a regretté que le crédit d'impôt n'ait pas été appliqué jusqu'à présent, faute de l'élaboration des textes d'application nécessaires par la Direction générale des impôts. Ce mécanisme devrait pourtant être fortement

incitatif puisqu'il est prévu un crédit d'impôt allant jusqu'à 35 % pour les travailleurs les moins qualifiés. Par ailleurs, 300 millions de francs seraient destinés aux contrats de développement de l'information. Les régions pourraient y être associées, comme en République fédérale d'Allemagne.

Enfin 160 millions de francs seraient destinés au congé individuel de formation.

10°) La lutte contre le chômage de longue durée : de plus en plus de jeunes de moins de 30 ans sont concernés, ce qui pose un problème d'exclusion et comporte un risque d'explosion sociale.

Toutes les mesures existantes en 1988 seraient reprises. Il devrait y avoir en plus 40.000 stages préventifs et de nouveaux moyens pour traiter les dossiers de conversion (250 millions de francs), pour créer des cellules de reclassement dans les entreprises et prendre des mesures en faveur de la mobilité.

A ce propos, le ministre a indiqué qu'un amendement d'origine gouvernementale serait peut-être déposé dans le débat sur le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. Il proposerait de transformer les mesures passives d'indemnisation du chômage en mesures actives de réinsertion dans l'entreprise. L'Etat verserait une partie du salaire, l'entreprise le compléterait et aurait droit à une exonération totale des charges sociales liées à cette embauche.

Cet amendement devrait répondre aux préoccupations exprimées par la commission dans sa question n° 2 adressée au ministre.

Dans le débat, **M. Louis Souvet**, après s'être félicité de la continuité des mesures proposées avec celles prises par le précédent Gouvernement, a interrogé le ministre sur le lien étroit entre les mesures du plan emploi présenté dans la loi de finances et celles proposées dans le cadre du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. Il s'est demandé pourquoi des mesures aussi

importantes étaient présentées au détour d'un "D.M.O.S.". Il a ensuite déploré le nombre et la diversité des mesures pour l'emploi qui finissent par ressembler à un véritable dédale. Il a ensuite rappelé le rôle de laboratoires d'idées que la région Franche-Comté a accepté de jouer, notamment lors de la mise en place de l'expérience d'emplois vocationnels, et les difficultés auxquelles elle a eu à faire face. Enfin, il s'est étonné de l'importance des crédits inscrits au chapitre 44-77 et a souhaité en apprendre l'affectation virtuelle.

M. Jean Madelain a ensuite interrogé le ministre sur les possibilités de rapprochement entre l'A.N.P.E. et les ASSEDIC, ce qui permettrait une harmonisation et une simplification des procédures. Il a ensuite remercié le ministre de vouloir associer les rapporteurs à l'utilisation des fonds inscrits au chapitre 44-77 mais il s'est étonné de la présence de 394 millions de francs d'exonération fiscale liés au contrat de qualification à ce chapitre et s'est demandé si leur place n'était pas au sein du budget des charges communes.

Enfin, à propos de l'apprentissage, il s'est inquiété de l'état d'élaboration des décrets d'application de la loi de 1987. Il a approuvé l'augmentation de 50 millions de francs décidée par l'Assemblée nationale, tout en précisant que l'ensemble des crédits consacrés à l'apprentissage était toujours insuffisant et qu'il demeurerait de toute façon un problème psychologique dans la mesure où l'apprentissage est trop souvent perçu comme une solution d'échec.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean-Pierre Soisson** a répété à **M. Louis Souvet** que la présentation des mesures très importantes dans le D.M.O.S. résultait d'un simple problème de calendrier dans la mesure où les arbitrages budgétaires ont été rendus avant l'élaboration du plan pour l'emploi.

Il a souligné que, d'une manière générale, l'augmentation de l'importance des moyens consacrés à

l'emploi avait été la condition essentielle de son entrée au Gouvernement.

A propos des emplois vocationnels, le ministre a promis d'entamer une négociation avec la sécurité sociale pour aboutir à un règlement satisfaisant pour la Franche-Comté, tout en notant que le problème apparu avec l'extension de cette initiative aux travailleurs plus âgés.

En ce qui concerne le chapitre 44-77, chaque année figure une provision importante à ce chapitre, et si d'ordinaire le montant initial est plus faible, il est invariablement complété par des crédits complémentaires en cours d'année. Une première réunion des rapporteurs pour examiner l'emploi de ces fonds pourrait être envisagée au mois de janvier.

A **M. Jean Madelain**, le ministre a répondu qu'il n'envisageait pas d'unifier l'A.N.P.E. et les ASSEDIC mais les encouragerait fortement à travailler ensemble.

Quant aux crédits relatifs au contrat de qualification inscrit au chapitre 44-77, il ne s'agit pas d'un gel de crédits en attendant, notamment, le versement en retour du fonds social européen.

Concernant l'apprentissage, le ministre a regretté que 220 millions de francs n'aient pas été utilisés l'an dernier, certaines régions n'ayant rien proposé alors qu'elles ont la compétence de droit commun en cette matière depuis 1983. A cet égard, le **président Jean-Pierre Fourcade** a fait observer qu'il existait des difficultés de cogestion des procédures financières, à tel point que la région Ile-de-France a préféré agir sans l'Etat, le problème du cofinancement constituant parfois un frein aux initiatives. Il s'est ensuite inquiété de la perception négative qu'ont les familles et les intéressés eux-mêmes de l'entrée en apprentissage.

M. Jean-Pierre Soisson a répondu que les centres de formation des apprentis accueillent en première année 15 à 20 % d'élèves quasiment illettrés, d'où la nécessité de développer des liaisons étroites avec le ministère de

l'éducation nationale. Ensuite, en réponse à la question de la commission concernant l'impact des assouplissements de la législation et des exonérations de charges sociales, le ministre a précisé que le nombre des intérimaires, des travailleurs à temps partiel ou de ceux bénéficiant d'horaires de travail modulés, augmentait depuis 1984 et que cela était dû à la fois au redressement économique et aux mesures prises, notamment à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement et de l'exonération des charges liée au plan d'urgence pour l'emploi des jeunes. Ce plan a eu un fort impact sur l'apprentissage, sur les contrats de qualification et d'adaptation, mais un ralentissement se fait toujours sentir dès la fin de la période d'exonération des charges sociales.

Le ministre s'est ensuite vigoureusement élevé contre la tendance à la substitution des travailleurs intérimaires aux permanents. S'agissant de l'autorisation administrative de licenciement, le ministre a affirmé qu'il ne reviendrait pas sur sa suppression mais qu'il fallait prendre conscience que, face à l'embauche croissante des jeunes, existaient des licenciements systématiques de personnes de plus de 50 ans, cette substitution globale constituant un problème grave. En outre, sont posées les questions de la saisine de l'expert par le comité d'entreprise et du niveau atteint par les conventions de conversion (20.000 en 1988), ce qui est insuffisant. Il sera donc proposé dans un projet de loi déposé lors de la session de printemps certaines modifications aux conditions mêmes du licenciement.

Le ministre s'est aussi inquiété de voir certains projets de préretraite concerner des personnes âgées seulement de 45 ans.

M. Franck Sérusclat a interrogé le ministre sur la continuité de l'action gouvernementale sur le pourcentage de S.I.V.P. tolérable, sur la tentation que les exonérations fiscales donnent de procéder à des embauches faciles, puis il a souligné que la capacité d'adaptation existe à tout âge

et que l'apprentissage ne devait pas servir à transmettre des connaissances liées aux métiers d'hier mais plutôt aider à l'acquisition des techniques de demain.

M. Louis Boyer s'est demandé s'il y aurait une liaison entre le nouveau F.R.I.L.E. et les bassins d'emplois.

Mme Hélène Missoffe s'est félicitée de l'annonce de la transformation des mesures passives d'indemnisation du chômage en mesures actives mais elle s'est vivement élevée contre le fait que ces mesures puissent être présentées seulement en début de semaine prochaine, alors que la discussion du D.M.O.S. est prévue dès le mardi 15 novembre.

A propos du revenu minimum d'insertion, elle s'est interrogée sur la charge nouvelle qui allait peser sur l'A.N.P.E.

M. Guy Robert a ensuite indiqué que la période de relative prospérité économique actuelle devait être utilisée pour prendre des mesures exceptionnelles de lutte contre le chômage.

Quant à l'apprentissage, il a souhaité que les chefs d'entreprises n'aient plus à procéder eux-mêmes à une formation "sur le tas" mais puissent accueillir des apprentis déjà tournés vers les métiers de demain.

A propos de la création d'entreprises, il s'est réjoui des mesures proposées mais il a insisté sur la nécessité d'aider également les entreprises existantes à se maintenir.

M. Bernard Lemarié s'est interrogé sur l'importance du "travail au noir".

M. Jean-Pierre Soisson a répondu à **M. Franck Sérusclat** que les S.I.V.P. concerneront 250.000 jeunes en 1989, qu'un code de bon usage devait être établi et qu'un contrôle strict par l'A.N.P.E. devait être effectué, l'objectif étant de ne pas dépasser quatre jeunes par tuteur.

Il a ensuite rappelé les effets de l'article 22 de la loi de 1987 sur l'apprentissage et la continuité de l'action gouvernementale en ce domaine. Il a indiqué à **M. Louis Boyer** que le rôle des bassins d'emplois était fondamental comme niveau d'intervention, que la décision revenait à la région et que le F.R.I.L.E. devait aider les projets d'investissement mais non pas l'investissement lui-même.

En réponse à **Mme Hélène Missoffe**, il a précisé que le Gouvernement déposerait l'amendement relatif aux mesures actives contre le chômage dès que possible, ainsi que des amendements relatifs aux S.I.V.P. et aux contrats de qualification.

Le président Jean-Pierre Fourcade a alors insisté sur la nécessité d'obtenir les délais raisonnables, faute de quoi la commission ne pourrait examiner les amendements.

M. Jean-Pierre Soisson a rappelé la cohérence qui devait exister entre l'application de la loi sur le revenu minimum d'insertion et les autres textes en vigueur. A cet égard, le ministre du travail a un rôle essentiel quoique difficile à jouer.

En réponse à **M. Guy Robert**, le ministre a précisé que le chapitre 44-77 serait partiellement destiné aux périodes difficiles, conformément à sa vocation de fonds d'intervention créé par M. Michel Delebarre. Il a enfin indiqué que la lutte contre le travail clandestin constituait une action permanente du ministre du travail.

La commission a ensuite poursuivi l'audition de **M. Jean-Pierre Soisson** par des questions sur les articles premier, 2 et 3 du projet de loi n° 52 (1988-1989), déclaré d'urgence, portant diverses mesures d'ordre social.

A l'article premier, le ministre a précisé que l'exonération totale des charges sociales patronales liées à l'embauche d'un premier salarié avait été inspirée par l'existence du gisement d'emplois que représente le nombre d'entreprises ne comprenant qu'un seul salarié.

A l'article 2, il a indiqué que toutes les autres cotisations sociales avaient déjà été dé plafonnées, que la présente mesure de dé plafonnement total des cotisations d'allocations familiales allait entraîner six milliards de francs d'économies pour les entreprises, et que cette réforme interviendrait en deux temps. Seuls les salaires supérieurs à 13.000 F par mois entraîneraient une hausse de cotisations.

A la question de savoir s'il fallait envisager d'exonérer les travailleurs indépendants de ce dé plafonnement, le ministre a souligné que la création de régimes particuliers ne manquerait pas de susciter des problèmes.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur de ce projet de loi, notamment pour les articles premier, 2 et 3, a noté que le Gouvernement prévoyait 15.000 embauches supplémentaires du fait de l'exonération de charges liées à l'embauche du premier salarié et s'est demandée pourquoi cette mesure n'avait pas été prévue aussi pour les professions libérales.

A propos de l'article 2, elle s'est très sérieusement inquiétée de la brutalité d'entrée en vigueur de la mesure de dé plafonnement motivée par la création d'emplois par les entreprises de main-d'oeuvre. Elle a demandé combien d'emplois étaient susceptibles d'en découler et a souligné le caractère illogique de la démarche du Gouvernement qui risquait d'entraîner la délocalisation de certaines entreprises de pointe, dont les charges augmenteraient rapidement, et de provoquer une réaction totale de rejet de la part des professions libérales sur lesquelles pèse directement le paiement de leurs cotisations d'allocations familiales. Elle a ensuite regretté l'absence de simulations et de concertation et la hâte injustifiée qui était mise à faire adopter ledit projet.

Elle a insisté ensuite sur le caractère trop bref de la première étape prévue pour la réforme proposée et a indiqué que sa démarche était guidée par la prise en compte des réalités pratiques et non par une mesure

d'hostilité de principe au déplaçonnement ou à la fiscalisation.

M. Jean-Pierre Soisson a répondu qu'il venait de recevoir des représentants des professions libérales (médecins, avocats...) à propos de ces mesures dont il conviendrait d'étudier les retombées et a indiqué que la fiscalisation progressive du financement des allocations familiales était une bonne voie.

Il a conclu qu'il appartenait au Parlement d'amender le projet présenté par le Gouvernement.

M. Louis Souvet s'est vivement inquiété de l'exode de cerveaux que les mesures de l'article 2 risquaient de susciter et du poids extrêmement lourd que le déplaçonnement ferait peser sur les entreprises de pointe, le risque de délocalisation de ces activités ne devant pas être négligé.

Enfin, il a interrogé le ministre sur la déclaration faite par **M. Pierre Bérégo**voy devant l'Assemblée nationale, qui a indiqué que les économies faites par l'Etat grâce à l'article 2 du D.M.O.S. allaient permettre de compenser la perte de recettes liées à l'abaissement du taux de la T.V.A. de 33,3 à 28 %.

Le ministre a répondu à **M. Louis Souvet** que l'économie en question était faite par l'Etat en tant qu'employeur, qu'en revanche, il devrait verser plusieurs milliards de francs pour rééquilibrer les comptes du régime d'allocations familiales, la présente réforme se traduisant d'abord par un manque à gagner.

Le président Jean-Pierre Fourcade a souligné l'ampleur des réactions négatives que l'article 2 ne manquerait pas de faire naître chez les travailleurs indépendants, notamment les professions libérales. Il s'est réjoui qu'une concertation vienne de débiter avec celles-ci et a estimé que les débats parlementaires devraient permettre de trouver une solution raisonnable pour ces professions.

Il a enfin regretté que la fiscalisation proposée par la réforme soit absolument symbolique et marque plutôt l'"enterrement" de la fiscalisation que le premier pas en sa direction.

Mercredi 9 novembre 1988 - Présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président - Au cours d'une seconde séance, tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis du projet de B.A.P.S.A. pour 1989, présenté par M. Pierre Louvot.**

Après avoir rappelé les déséquilibres du panorama économique et social dans lequel s'inscrit chaque année l'élaboration du budget annexe des prestations sociales agricoles, M. Pierre Louvot a constaté que le projet pour 1989 ne contenait aucune mesure nouvelle ni en matière de financement, ni en matière des prestations, malgré son augmentation de 3,9 % pour un produit total de 73,05 milliards de francs.

Il a alors examiné le problème du financement professionnel, regrettant que des difficultés structurelles empêchent d'appréhender aisément et sans contestation possible son taux d'accroissement annuel. Si celui-ci s'élève à 5,8 % en apparence, en partie du fait de la pérennisation des contributions exceptionnelles appelées depuis juin 1987, il est en réalité de 7,33 % et pourra même atteindre, dans certains départements, 10 à 15 %, en raison tant de l'évolution démographique défavorable propre au régime que des effets conjoints de l'intégration totale des résultats économiques dans l'assiette départementale et du rebaselement du revenu agricole intervenus l'an passé.

Puis le rapporteur pour avis a abordé les autres sources de financement du B.A.P.S.A., relevant en particulier la notable progression du produit de la T.V.A., qui représentera en 1989 25,5 % des recettes, et l'effort renouvelé de l'Etat au titre de sa contribution aux prestations familiales et de la subvention d'équilibre, dont

le produit total progresse de 12,4 %. Néanmoins, il a constaté les régressions mécaniques de la contribution de la C.N.A.F. aux P.F.A., du versement du F.N.S. et du remboursement de l'A.A.H., en raison de la nouvelle diminution du nombre des bénéficiaires de chacune de ces allocations.

En ce qui concerne les prestations, **M. Pierre Louvot** a ensuite relevé la reprise de la progression des dépenses maladie à mesure que s'estompent les effets du "plan Séguin" sur les comportements de consommation médicale, et la baisse des dépenses de maternité et d'invalidité en raison de la diminution des personnes concernées. Il a noté la stabilisation en termes réels des prestations familiales, à hauteur de 5,2 milliards de francs. Il a enfin souligné que les dépenses d'allocation vieillesse, en progression constante, dépassent 41 milliards de francs et représentent plus de 56 % des prestations servies par le B.A.P.S.A.

Puis le rapporteur pour avis a déploré la médiocrité du niveau général des prestations et l'absence de toute mesure en la matière. Il a rappelé que les seules dispositions entrevues étaient soit d'ordre réglementaires (perspectives d'extension de l'assurance veuvage), soit dépendantes de la loi agricole (statut des conjoints coexploitants, bénéfice de l'invalidité partielle), soit encore repoussées à une date ultérieure (régime de retraite complémentaire avec déduction fiscale des cotisations, réforme de l'assiette des cotisations). Par ailleurs, il a insisté sur les perspectives et les avantages tant humains que financiers qu'offrent une amélioration des dispositifs d'aide ménagère aux personnes âgées et d'hospitalisation à domicile et le développement des hôpitaux ruraux.

Enfin, **M. Pierre Louvot** a souligné que le B.A.P.S.A. se heurtait au double problème du déséquilibre démographique de la profession et de l'obsolescence de l'assiette des cotisations. Abordant l'idée d'une intégration du régime agricole dans le régime général, il a

insisté sur l'urgence de l'indispensable réforme du financement professionnel et de la redéfinition des termes de la solidarité inter-régimes et de la solidarité nationale.

Sur la base des engagements pris à cet égard par le ministre de l'agriculture et de la forêt lors de son audition par la commission, et pour manifester la volonté du Sénat de les voir tenus, il a alors proposé l'adoption du projet de B.A.P.S.A. pour 1989 en souhaitant qu'il soit le dernier à être présenté sous cette forme.

A la suite de cet exposé, **M. Charles Bonifay** a relevé qu'il partageait les analyses du rapporteur pour avis sur le problème du financement du régime agricole, considérant que son intégration dans le régime général serait une erreur, non pas sur le plan des principes, mais eu égard à la qualité de gestion de la M.S.A. et aux avantages qu'offrait le mutualisme. Il a ajouté que le groupe socialiste voterait le B.A.P.S.A. en le considérant comme un budget de transition devant permettre des modifications de fond dès l'an prochain.

Au cours d'un débat auquel ont pris part **MM. François Delga, Guy Robert, Gérard Roujas et Pierre Louvot**, rapporteur pour avis, ont été évoqués le nécessaire effort à mener en faveur de la médicalisation des maisons d'hébergement ainsi que les problèmes de financement, lequel dépend actuellement des fonds d'action sanitaire et sociale des caisses de M.S.A.

Puis répondant à **M. Franz Duboscq**, le rapporteur pour avis a précisé que la diminution de la contribution de la C.N.A.F. aux P.F.A. s'expliquait par les effets mécaniques du rebaselement agricole sur le niveau de cette dotation, précisant cependant que la contribution de l'Etat compensait cette réduction, et que l'abaissement de certaines taxes affectées avait pour cause une diminution de la base imposable.

Enfin, **M. Pierre Louvot** a reconnu, en réponse à **M. André Rabineau**, qu'il serait utile que la commission soit mieux informée des systèmes de protection sociale

agricole des pays partenaires de la France au sein de la C.E.E., et réfléchisse sur les possibilités d'une harmonisation en ce domaine.

Puis la commission a donné un **avis favorable** au projet de **B.A.P.S.A.** pour 1989.

La commission a ensuite reconduit **M. Franz Duboscq** dans ses fonctions de représentant du Sénat au sein du Conseil national de la montagne, en application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 et du décret n° 85-994 du 20 septembre 1985.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a examiné le **projet de loi n° 52 (1988-1989) portant diverses mesures d'ordre social (urgence déclarée)**, dont **Mme Hélène Missoffe** et **M. Henri Collard** sont les **rapporteurs**.

Après avoir approuvé l'extension à l'ensemble des travailleurs indépendants, des mesures d'exonération des charges sociales patronales liées à l'embauche d'un premier salarié, et un amendement de forme sur l'article premier, un débat s'est instauré sur l'article 2.

Mme Hélène Missoffe a tout d'abord fait part de la vive inquiétude que lui cause cet article. En effet, l'abaissement des charges résultant du dé plafonnement des cotisations d'allocations familiales n'est négligeable ni pour certaines entreprises ni pour les travailleurs indépendants.

Elle a critiqué le rythme de cette réforme menée trop vite sans simulation ni concertation préalables.

Elle a souligné que, de surcroît, le dispositif proposé ne tirait aucunement les conséquences des études menées depuis une dizaine d'années qui, toutes, concluaient à la nécessité de la fiscalisation du financement des allocations familiales.

Elle a donc jugé l'ensemble de la démarche déraisonnable et en conséquence a proposé à la commission un amendement tendant à mettre en oeuvre

uniquement la première phase de la réforme proposée par le Gouvernement, et ce , pour une période de quatre ans avant la fin de laquelle un bilan de cette mesure serait présenté au Parlement. Ceci éviterait un déplafonnement total des cotisations dont les conséquences ne lui paraissaient pas avoir été réellement mesurées.

L'amendement proposé tend à atténuer les effets de la réforme, non seulement pour les entreprises de pointe, mais encore pour l'ensemble des travailleurs indépendants et aussi pour certains secteurs particuliers liés à la création artistique.

M. Jean Chérioux a approuvé vigoureusement les propositions et les critiques du rapporteur et a souligné l'acuité du risque de délocalisation des entreprises de matière grise susceptibles de quitter facilement la France pour un autre pays européen.

M. Pierre Louvot a exprimé un accord sans réserve avec les propos du rapporteur.

M. Henri Collard, rapporteur, a indiqué à la commission que, pour un médecin libéral, 30.000 F de revenus mensuels constituaient un minimum vital, compte tenu des charges d'un cabinet, que l'augmentation induite par le déplafonnement lui paraissait donc tout à fait impossible à supporter pour un budget de ce type.

M. Charles Bonifay a rappelé les circonstances historiques d'un déplafonnement partiel de l'assiette des cotisations d'allocations familiales intervenu par décret, il y a une trentaine d'années.

Les problèmes posés à diverses professions avaient alors contraint le Gouvernement à rapporter ce texte dans les trois semaines.

Le cas d'une entreprise de production cinématographique qui avait arrêté immédiatement un tournage est resté dans toutes les mémoires comme l'illustration du caractère imprévisible des conséquences d'une mesure improvisée.

M. Charles Bonifay a donc attiré l'attention de la commission sur les risques d'une évolution brutale et sur la nécessité de tenter peut-être une expérience limitée à un ou deux ans pour en apprécier en connaissance de cause les effets sur l'économie. Il a précisé que le cas des travailleurs indépendants mériterait probablement d'être traité à part et qu'il fallait mettre en regard le financement supplémentaire obtenu et les difficultés psychologiques de mise en oeuvre de ladite réforme qui rejailliraient sur l'ensemble de la collectivité.

M. Gérard Roujas s'est inquiété du préjudice qui pourrait être causé à certains clubs sportifs par ce déplafonnement.

M. Jean Chérioux s'est demandé s'il était bien équitable de prévoir une mesure spécifique en faveur du secteur de la production cinématographique, dans la mesure où les artistes touchent des cachets importants.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur, a répondu à M. Jean Chérioux qu'au théâtre comme au cinéma ou à l'Opéra, la charge des allocations familiales reposait non sur les artistes, mais sur le directeur de théâtre ou le producteur de cinéma. En conséquence, c'était la production même de tel ou tel spectacle ou oeuvre qui risquait d'être remise en question alors que ces secteurs n'étaient jamais assurés du succès de leurs initiatives et que la précarité de l'emploi y était bien réelle.

Une discussion s'est ensuite engagée sur l'expression "spectacle vivant" contenu dans l'amendement proposé par le rapporteur.

M. Jean Madelain s'est demandé s'il était assez explicite.

Mme Hélène Missoffe a précisé que ce terme englobait à la fois les représentations théâtrales, lyriques, musicales et d'autres représentations auxquelles participaient des artistes, et en aucun cas des manifestations sportives.

La commission a adopté l'amendement présenté par le rapporteur.

La commission a adopté sans modification l'article 3.

Après l'article 3, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel et ouvrant le bénéfice de la retraite anticipée aux médecins anciens prisonniers de guerre ou à ceux qui disposent d'une retraite de faible montant au titre d'une activité salariée accessoire.

Puis elle a adopté les articles 4, 5 et 6 sans modification.

Après l'article 6, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel garantissant la majoration de l'Etat au taux maximal pour la retraite mutualiste des anciens combattants, pendant une durée de dix ans à compter de la délivrance de la carte de combattant.

La commission a ensuite examiné les dispositions du titre IV relatif au travail et à l'emploi.

Elle a d'abord adopté des amendements rédactionnels aux articles 17 et 18.

Puis, elle a adopté un amendement de suppression à l'article 19 relatif à l'indemnité compensatrice de préavis, dans la mesure où la jurisprudence constante de la Cour de cassation ne posait pas de problème majeur et où l'article proposé par le Gouvernement créerait une discrimination entre diverses catégories de travailleurs.

La commission a ensuite adopté un amendement à l'article 20 relatif au mode de paiement des salaires, afin de mieux relier les dispositions proposées par ledit article à celles de l'article 61 du projet de loi de finances actuellement en cours de discussion.

Elle a approuvé sans modification l'article 21 relatif à la modulation du temps de travail.

Elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 22 relatif aux intérimaires effectuant des travaux de sécurité.

A l'article 23 qui a trait à la lutte contre le travail clandestin, la commission a rectifié une erreur de référence.

Aux articles 24 et 25 relatifs à la perte du mandat de délégué du personnel ou de membre de comité d'entreprise, la commission a adopté deux amendements tendant à préciser le texte.

A l'article 26 relatif au crédit d'heures lié à la participation aux travaux de la commission de la formation, la commission a adopté un amendement tendant à corriger une erreur du projet de loi qui faisait référence à un texte périmé.

La commission a ensuite procédé à l'examen des titres II, III et V du projet de loi, sur le rapport de **M. Henri Collard**.

Elle a adopté l'article 7 sans modification.

A l'article 8, elle a adopté un amendement tendant d'une part à rappeler que le diplôme de docteur ouvre droit, après validation du troisième cycle, à l'exercice de la médecine et d'autre part que, pour les résidents, le diplôme est attribué après soutenance de la thèse et validation du troisième cycle.

Elle a adopté sans modification les articles 9, 10, 11, 12 et 13 du projet de loi.

A l'article 14, elle a adopté un amendement tendant à permettre l'institution d'une seule commission administrative paritaire locale pour l'ensemble des établissements hospitaliers, sanitaires ou sociaux gérés directement par une même collectivité publique.

Elle a adopté sans modification les articles 15 et 16 du projet de loi.

Elle a adopté deux amendements de précision à l'article 27 puis à l'article 28.

Après l'article 28, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel ajoutant deux précisions au statut du médiateur. La première modifiée la dénomination en "médiateur de la République". La seconde précise que le médiateur est une autorité indépendante, afin de rappeler que l'institution ne saurait être considérée comme un simple démembrement de l'administration.

Elle a adopté sans modification les articles 29 à 33 pour lesquels elle s'en est remise à l'appréciation des commissions saisies pour avis.

La commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

La commission a enfin examiné pour avis le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1989, sur le rapport de M. Roger Lise, rapporteur pour avis.

M. Roger Lise a constaté que, dans un contexte de rigueur budgétaire, le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1989 se distingue par une augmentation de 11,72 % par rapport à l'exercice 1988. Cette progression concerne en priorité les crédits d'investissement (+ 26 %) alors que les dépenses de fonctionnement n'augmentent que de 2,7 %.

Ce projet de budget matérialise la politique engagée en Nouvelle-Calédonie, pour laquelle une dotation exceptionnelle est prévue, et dans les départements d'outre-mer avec la poursuite de la mise en oeuvre de la loi de programme relative au développement de ces départements et des collectivités territoriales d'outre-mer.

Abordant l'application de la loi de programme de 1986, M. Roger Lise a estimé que la mise en oeuvre de la parité sociale globale doit être poursuivie et que la notion

d'égalité sociale prônée aujourd'hui par le Gouvernement n'est pas clairement définie.

Dressant un bilan de l'application de la loi de programme précitée, il a rappelé les travaux de la commission nationale d'évaluation et énoncé la liste des prestations sociales étendues aux départements d'outre-mer en 1988. Il a souligné que l'extension des prestations familiales à certaines catégories professionnelles - agriculteurs, employeurs, travailleurs indépendants- se heurte aux réticences des intéressés qui sont défavorables à l'instauration de toute nouvelle cotisation ; **M. Roger Lise** a indiqué que des négociations seront prochainement engagées sur ce sujet avec les catégories concernées.

Le rapporteur pour avis s'est félicité de l'application prochaine du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) outre-mer et il a souhaité que le Gouvernement explicite le contenu concret de son objectif d'égalité sociale. Il a considéré que la mise en place de ce nouveau système doit être l'occasion d'une réflexion approfondie sur les conditions actuelles du développement économique et social outre-mer.

A ce propos, il a rappelé que le marché de l'emploi outre-mer est caractérisé par un déséquilibre permanent, partiellement lié à une forte croissance démographique. Il a indiqué que les mesures de soutien de l'emploi ont été diversifiées notamment en assouplissant la procédure de recours aux T.U.C. en mettant en place des chantiers de développement.

Abordant la politique de formation, **M. Roger Lise** s'est félicité de l'augmentation des crédits affectés aux actions spécifiques (service militaire adapté, interventions de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer, aides à l'embauche des jeunes de 16 à 25 ans) et il a indiqué qu'un effort important est prévu pour la formation en Nouvelle-Calédonie (mise en oeuvre des accords de Matignon et de la loi référendaire votée le 6 novembre dernier.

Ayant rappelé l'acuité du problème du logement outre-mer, le rapporteur pour avis a indiqué que la ligne budgétaire unique pour l'outre-mer inscrite dans le projet de budget de l'équipement et du logement est dotée de 900 millions de francs d'autorisations de programme pour 1989.

A propos de l'action sanitaire, **M. Roger Lise** a mis l'accent sur les interventions prévues en ce domaine en Nouvelle-Calédonie et il a souhaité qu'une politique vigoureuse d'information et d'éducation soit engagée rapidement dans les D.O.M. pour enrayer l'épidémie de SIDA.

En conclusion, il a estimé que le projet de budget présenté pour l'outre-mer était positif.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, **M. François Louisy** a regretté que les dommages subis par les agriculteurs de Guadeloupe - évalués à 75 millions de francs- en raison d'un récent cyclone, ne soient pas encore indemnisés. Rappelant les observations qu'il avaient formulées précédemment, lors de l'audition de **M. Louis Le Pensec** sur ce budget, **M. François Louisy** a exprimé son désaccord sur les évolutions respectives des crédits des différentes sections du F.I.D.O.M. (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer). Le **président Jean-Pierre Fourcade** a considéré que cette question ne relève pas de la compétence de la commission des affaires sociales dont l'avis doit être limité aux aspects sociaux du projet de budget des D.O.M.-T.O.M.

M. Olivier Roux a interrogé le rapporteur pour avis à propos des crédits destinés à la Nouvelle-Calédonie.

M. Jean Madelain a estimé que l'évolution du taux de chômage outre-mer devrait être rapprochée de l'évolution de la balance des échanges économiques et il a demandé au rapporteur pour avis s'il y avait ou non une amélioration en ce domaine.

Après une observation de **M. François Louisy**, le rapporteur pour avis a indiqué que le taux de couverture des échanges économiques dans les D.O.M. se situe entre 14 % et 16 % et que l'équilibre est atteint grâce aux transferts sociaux. **M. Roger Lise** a estimé que les dégâts provoqués par le cyclone en Guadeloupe auront des effets très négatifs sur les exportations de bananes de ce département et il a regretté que **M. Louis Le Pensec**, interrogé sur les indemnisations de ces dommages lors de sa récente audition, n'ait pas encore communiqué de réponse satisfaisante.

Par ailleurs, **M. Roger Lise** a noté que le fait que la communauté européenne ne reconnaisse pas au rhum antillais une appellation d'origine contrôlée constitue un obstacle à la commercialisation de ce produit de qualité ; il a indiqué qu'il en est de même pour l'avocat, vigoureusement concurrencé en métropole par l'avocat d'Israël.

M. Jean Madelain s'est interrogé sur le rôle que les activités manufacturières pourraient jouer pour créer des emplois. **M. François Louisy** a indiqué qu'il y a aux Antilles quelques petites industries qui utilisent des matières premières importées et vendent leurs produits sur place.

A l'issue de ce débat, la commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1989.

Jeudi 10 novembre 1988 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. André Laignel, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, chargé de la formation professionnelle, sur les crédits de son département ministériel pour 1989.**

Le secrétaire d'Etat a indiqué que les crédits de la formation professionnelle traduisaient la priorité attachée

par le Gouvernement à ce secteur et poursuivaient deux buts : promouvoir l'individu et moderniser l'économie.

Quant à la promotion de l'individu, il a constaté que les moins formés sont également ceux que frappe le plus durement le chômage. L'injustice sociale est donc double : l'absence de formation rend plus probable et plus dramatique l'absence d'emploi. 34 % des moins de 25 ans sans qualification sont au chômage, contre 9,1 % de ceux qui ont le niveau du brevet de technicien supérieur. La justice sociale passe par la formation.

Pour moderniser l'économie, l'intensification des formations de pointe est nécessaire. La France a à cet égard un retard considérable : 44 % de la population active a un niveau égal ou supérieur au premier niveau de qualification (certificat d'aptitude professionnelle), contre 66 % en République fédérale d'Allemagne. Or, formation et compétitivité sont indissociables.

Le secrétaire d'Etat a ensuite présenté les crédits de la formation professionnelle pour 1989. Avec 30,6 milliards de francs, le budget de la formation professionnelle augmente de 27 %. Les moyens des services progressent plus modestement. La subvention à l'Association de la formation professionnelle pour les adultes (A.F.P.A.) n'augmente que de 3,5 %. Mais cette association est exonérée de la réduction d'effectifs de 1,5 % et sera autorisée à recruter 57 enseignants et techniciens et pourra transformer 92 emplois à durée déterminée en emplois à durée indéterminée.

Les actions de formation progresseront bien plus nettement. Les crédits consacrés aux actions pour les adultes s'élèveront à 15,9 milliards de francs, soit une progression de 45 %. Pour les jeunes, les crédits atteindront 8,3 milliards de francs, soit une diminution apparente de 15 %, mais en fait, le plan emploi du 14 septembre 1988 permet de maintenir le volume des actions en faveur des jeunes.

Enfin, la dotation de décentralisation progresse de 9 % pour atteindre 2,3 milliards de francs.

Afin d'accélérer la modernisation de l'économie, les crédits consacrés aux engagements de développement et aux contrats d'études prévisionnelles passeront de 290 à près de 350 millions de francs.

Les fonds de gestion des congés individuels de formation recevront des crédits en augmentation de près de 9 %. De plus, le taux du crédit d'impôt formation est porté de 25 à 35 %. Cela devrait permettre de faire entrer dans les faits le crédit impôt formation voté en 1988, mais resté lettre morte.

L'ambition globale du Gouvernement est de conduire à la fin de ce siècle 80 % de la population active au niveau du baccalauréat (niveau V). Cela concerne aussi bien les jeunes que les chômeurs adultes, les salariés des entreprises et les travailleurs non salariés. La création de ce droit général à la formation suppose aussi bien de moderniser les méthodes pédagogiques, de mettre en place un dispositif d'accueil, d'orientation et d'évaluation, que d'adopter une méthodologie opératoire et de favoriser la qualité.

Cela doit se faire en accord avec les partenaires sociaux, et le Gouvernement devrait annoncer prochainement les mesures adoptées en ce sens afin d'opérer une véritable mobilisation nationale en faveur de la formation professionnelle, ce qui contribuera à donner une nouvelle chance à la France en Europe.

Dans cet effort, priorité sera donnée à la formation des travailleurs à bas niveau de qualification, qui représente déjà entre 60 et 70 % de l'effort de formation assuré par l'Etat.

A noter aussi la place accrue de la formation professionnelle dans les contrats de plan Etat-régions ; un crédit de 180 millions de francs s'ajoutant aux dotations existantes (135 millions de francs).

Quant à la loi relative à l'apprentissage votée en 1987, la plupart de ses textes d'application sont parus.

Le secrétaire d'Etat a ensuite insisté sur le faible taux de consommation des crédits inscrits dans la loi de finances pour 1988 -à peine la moitié-. En effet, les conseils régionaux ne pourront fournir leur contribution financière prévue dans les contrats Etat-régions.

C'est pourquoi le projet de loi de finances initial n'avait prévu que la reconduction des crédits inscrits en 1988, soit 220 millions de francs pour la modernisation, dont 15 millions de francs pour l'investissement. Cependant, devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a accepté de prévoir 50 millions de francs supplémentaires afin d'accompagner le développement de l'apprentissage en milieu industriel.

De plus, toujours à l'Assemblée nationale, l'exonération des cotisations ouvrières à la charge des apprentis employés dans des entreprises de plus de 10 salariés a été acceptée par le Gouvernement, ce qui représente une dépense de 100 millions de francs.

Sur l'ensemble des questions de l'apprentissage, le Gouvernement a décidé la création d'un groupe de travail co-présidé par le ministre du travail et le président de l'assemblée permanente des chambres de métiers.

La présente loi de finances devrait donc permettre d'amplifier les actions de formation engagées en 1988. A propos de la provision de 4 milliards de francs qui y figure (au chapitre 44-77), le secrétaire d'Etat a précisé qu'elle est motivée par le décalage entre le calendrier de préparation de la loi de finances et la date d'adoption du plan pour l'emploi, ce qui fait que la provision non affectée à ce jour n'est en réalité que de 1,5 milliard de francs compte tenu des mesures figurant dans le plan pour l'emploi : passage à 800 heures de formation pour les 110.000 stages jeunes au lieu de 550 heures (coût : 776 millions de francs), création de 44.000 stages d'une durée moyenne de 600 heures pour la formation de jeunes

T.U.C. n'ayant pas atteint le niveau du baccalauréat (coût : 396 millions de francs), création de 40.000 places de stages destinées au chômeurs récemment licenciés (coût : 426 millions de francs), prolongement de l'exonération de charges sociales liées aux contrats de qualification.

D'une manière générale, ce projet de loi de finances tend à limiter les actions d'insertion sans contenu de formation et à moraliser leur emploi, d'où la stabilisation du nombre de T.U.C. à 200.000 comme en 1988, et la limitation à 280.000 du nombre de S.I.V.P. au lieu de 310.000 à 340.000 en 1988, et maintien du nombre des contrats et des stages de réinsertion en alternance au chiffre de 1988, soit environ 34.000 pour chaque catégorie.

L'objectif général demeure d'augmenter l'effort accompli par les entreprises (26 milliards de francs en 1987, c'est-à-dire 2,54 % de la masse salariale, soit 2 milliards de francs supplémentaires chaque année) et par l'Etat.

Le secrétaire d'Etat a ensuite insisté sur la nécessité urgente de la mise en place d'indicateurs de qualité de la formation professionnelle à tous les niveaux, afin d'obtenir une claire information des utilisateurs. Un comité national d'évaluation de la formation sera créé.

Avant de terminer, le secrétaire d'Etat a insisté sur la progression des crédits de lutte contre l'illettrisme qui concernerait encore 10 à 15 % de la population active.

M. Jean Madelain s'est réjoui de l'évolution des crédits de la formation professionnelle, mais s'est interrogé sur l'importance de la provision figurant au chapitre 44-77 et sur la présence à cet endroit de l'exonération fiscale liée au contrat de qualification (394 millions de francs), cette provision devant plutôt, à ses yeux, figurer au budget des charges communes.

A propos du crédit formation, il a estimé que cette idée originale et intéressante devait être mise en oeuvre selon

un calendrier précis en s'inspirant peut-être de l'expérience du "chèque force" tentée en Bretagne.

A propos du contrôle et de l'évaluation des organismes de formation professionnelle, il a relevé dans l'annexe budgétaire consacrée à la formation professionnelle, l'importance des redressements concernant les organismes paritaires agréés et a souhaité qu'une grande vigilance continue à s'exercer. Quant à la formation des T.U.C. il a insisté sur la difficulté de l'organiser compte tenu de leur grande dispersion géographique.

M. André Laignel a répondu qu'au chapitre 44-77, 2 milliards de francs destinés à la formation professionnelle s'imputent d'ores et déjà sur la provision, ce qui rééquilibre la baisse apparente des moyens alloués aux actions jeunes dans le projet de budget.

Quant aux 394 millions de francs correspondant à l'exonération fiscale, il ne s'agit pas encore d'une imputation mais plutôt d'un gel de crédit, des négociations se poursuivant à ce sujet avec les services du budget.

Pour le chèque formation, une consultation interministérielle est en cours et devrait permettre d'annoncer des mesures avant la fin de l'année. Il est vraisemblable qu'environ 150.000 jeunes seraient concernés.

Quant au contrôle de la formation, tous les contrôles financiers et pédagogiques seront renforcés afin de supprimer les organismes de formation non effectifs. Un audit général sera demandé à un organisme spécialisé dans les relations sociales et, bien entendu, extérieur aux organismes de formation.

Pour la formation dispensée aux T.U.C., des possibilités existent malgré la dispersion géographique, dans la mesure où le travail n'est qu'à mi-temps, où elle pourra parfois être donnée sur les lieux mêmes du travail et où la durée sera très variable selon le niveau initial du jeune concerné. Le but minimal à atteindre pour tous est l'obtention du certificat d'études professionnel.

M. Louis Boyer a interrogé le secrétaire d'Etat sur les possibilités de formation pour les non salariés, la place des G.R.E.T.A. dans la formation et l'utilisation des crédits supplémentaires votés à l'Assemblée nationale pour l'apprentissage en milieu industriel.

M. Franck Sérusclat a approuvé l'exposé du secrétaire d'Etat et s'est interrogé sur l'utilisation du crédit formation par toutes les tranches d'âge, sur la modernisation de l'apprentissage et sur le contenu même des contrats d'études prévisionnelles.

M. Pierre Louvot a interrogé le ministre sur le lien entre la formation professionnelle et l'instauration du revenu minimum d'insertion, notamment dans la lutte contre l'illettrisme.

M. Louis Souvet a souhaité que l'apprentissage permette l'acquisition des métiers de demain, que l'image même de l'entrée en apprentissage aujourd'hui négative puisse être corrigée et que l'embauche des jeunes par les entreprises puisse s'effectuer sans entraîner l'exclusion des travailleurs plus âgés, éventuellement moins formés à certaines techniques modernes.

Le président Jean-Pierre Fourcade a souhaité que l'audit puisse concerner en particulier les G.R.E.T.A. afin de les utiliser au mieux.

En réponse aux différents intervenants, **M. André Laignel** a indiqué qu'il était indispensable de mettre en place un crédit formation y compris pour les travailleurs non salariés, le problème étant alors de trouver une procédure de remplacement pour ces travailleurs durant leur formation. Le crédit formation n'étant pas réservé aux jeunes, il devrait être utilisé en priorité pour former les plus bas niveaux et tout ce qui dépend des partenaires sociaux sera négocié avec eux. Pour l'apprentissage industriel, l'utilisation des 50 millions de francs votés en supplément à l'Assemblée nationale est encore à définir.

Le secrétaire d'Etat a aussi noté que souvent les congés individuels de formation concernent davantage les

cadres que les ouvriers spécialisés, ce qui entraîne un écart croissant entre les savoirs. Un droit au bilan de formation pour chacun devrait s'inscrire dans les faits avec pour objectif le niveau du baccalauréat, ce qui est très ambitieux si l'on considère qu'à l'heure actuelle, 11,8 millions de personnes actives n'atteignent pas ce niveau.

Quant aux contrats d'études prévisionnelles, ils ont pour but de limiter les formations aux métiers d'hier et de préparer un changement de cap avant l'ouverture des frontières en 1992

A propos de l'illettrisme, **M. André Laignel** a rappelé qu'il était chargé de la coordination de la lutte contre l'illettrisme au sein du Gouvernement afin de mobiliser toutes les énergies, y compris celles, fort précieuses, des associations. Même si les crédits augmentent de 50 % dans le projet de budget, cela ne doit pas faire illusion dans la mesure où les chiffres de départ sont bas. A noter que 5 % des dispositifs en faveur des jeunes sont réservés à des mesures de lutte contre l'illettrisme, la difficulté demeurant souvent de détecter les illettrés, ce qui pourrait se faire mieux en coordination avec le ministre de la défense, afin d'en former à peu près 10.000 par an.

En ce qui concerne la loi sur l'apprentissage, il est encore trop tôt pour dresser un bilan. Un travail d'information et de persuasion auprès des entreprises et des individus a été entrepris afin de limiter les réactions négatives face à l'enseignement technique. Des bons résultats ont été obtenus grâce à la mission Schwartz et l'examen de systèmes étrangers, comme ceux de la République fédérale d'Allemagne ou du Danemark, est poursuivi avec attention. Quant aux G.R.E.T.A., le secrétaire d'Etat a estimé qu'il s'agissait d'un outil remarquable quoique parfois inégal. Il s'agit donc de les dynamiser, ce qui sera facilité par la réalisation de l'audit qui s'adresse également à eux.

La commission a ensuite examiné le rapport pour avis de **M. Jacques Machet**, sur le projet de loi n° 4 (1988-

1989) relatif à l'**adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.**

Après avoir rappelé que ce projet de loi reprenait pour une large part les dispositions qui figuraient dans le projet de loi de modernisation agricole élaboré par M. François Guillaume l'an dernier, **M. Jacques Machet** a précisé qu'il n'avait examiné que les articles 2 et 20, le chapitre 3 et l'article 36 qui, seuls, avaient un rapport direct avec le domaine social.

Cependant, il a brièvement exposé les dispositions figurant au chapitre premier de la loi, relatif à l'entreprise agricole, et celles du chapitre 2, qui traite du règlement amiable, du redressement et de la liquidation judiciaires, dans la mesure où leur application aura d'inévitables conséquences sociales pour les agriculteurs et leurs familles.

Abordant ensuite les dispositions sociales, le rapporteur pour avis a distingué quatre ensembles particuliers :

- la promotion du développement des entreprises agricoles à responsabilité limitée, par la modification du calcul de la surface d'assujettissement à la M.S.A. (article 22) et de celui de l'assiette des cotisations sociales (articles 23, 24 et 25) ainsi que par une majoration de la retraite proportionnelle (article 26) ;

- l'effort fait en faveur des conjoints d'exploitants, tant en matière d'affiliation au régime grâce à une décote par rapport au droit commun (article 22), que de majoration de la retraite proportionnelle (article 26) ;

- les modifications apportées à la situation des retraités du régime agricole, avec leur assujettissement à une cotisation de solidarité lorsqu'ils mettent en valeur moins de la moitié de la surface minimum d'installation (article 22), la diminution uniforme à un hectare de la surface de subsistance qu'ils sont autorisés à exploiter tout en percevant leur retraite (article 30), et l'assouplissement des règles leur permettant de conserver

leur exploitation lorsqu'il leur est impossible de la céder à un repreneur ;

- le rapprochement, voire l'alignement, de la situation des salariés agricoles sur celle des salariés du commerce et de l'industrie en matière de prestations sociales (article 27), d'aménagement et de durée du temps de travail (article 32), de mensualisation (article 33), de répression du marchandage et de protection des femmes mères de famille (article 35), et de garantie de leur créance salariale en cas de liquidation judiciaire (article 20).

Par-delà ces quatre grands ensembles, **M. Jacques Machet** a présenté en outre des dispositions diverses assouplissant les conditions d'ouverture du droit à l'invalidité partielle (article 28), étendant ou maintenant la couverture sociale agricole à certains salariés, dont les enseignants du privé agricole (article 29), supprimant la double cotisation de solidarité pour certaines entreprises (article 31), et déterminant les modalités d'application du règlement européen sur le retrait de production des terres arables au regard de la couverture sociale des exploitants intéressés (article 36).

En conclusion de son exposé, le rapporteur pour avis a regretté que ce projet de loi n'ait pas retenu les modifications proposées par le texte de **M. François Guillaume** et relatives à la formation d'une part, et à l'assiette des cotisations sociales d'autre part, alors que les difficultés dans ces domaines sont nombreuses et nécessitent des solutions rapides.

A la suite de cette présentation, **M. Louis Souvet** a exprimé sa satisfaction de voir les termes de sa proposition de loi n° 279 (1987-1988) retenus par l'article 31 pour la suppression de la double cotisation de solidarité pesant sur certaines entreprises agricoles. **M. Jean Madelain** a souhaité déposer un amendement visant à empêcher les caisses de M.S.A. de prélever, sur le montant des

prestations familiales agricoles dues à leurs adhérents, les cotisations dont ceux-ci sont redevables à leur égard.

Puis un débat s'est engagé entre **MM. Pierre Louvot, le président Jean-Pierre Fourcade, Jean Madelain et Jacques Machet** sur les problèmes posés par une modification de l'assiette des cotisations sociales agricoles et par son adaptation aux revenus réels et aux possibilités contributives des exploitants agricoles.

Sur proposition de **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, la commission a ensuite donné un avis favorable aux articles 2 et 20.

Avant l'article 22, elle a adopté un amendement présenté par **M. Jean Madelain** réaffirmant le caractère incessible et insaisissable des prestations familiales agricoles.

A l'article 22, elle a adopté un amendement qui ne rend applicable le nouveau calcul de la surface ouvrant droit à l'assujettissement des exploitants qu'aux seuls agriculteurs qui s'installeront dans l'avenir.

Aux articles 23 et 24, elle a adopté deux amendements étendant leurs dispositions aux E.A.R.L. des départements d'outre-mer.

A l'article 25, elle a adopté un amendement qui applique le mode de calcul de l'assiette des cotisations d'assurance-vieillesse des associés exploitants d'une E.A.R.L. aux deux cotisations, cadastrale et individuelle, appelées par ce régime.

A l'article 26, elle a adopté, outre un amendement rédactionnel, un amendement étendant le bénéfice de la majoration de la pension de retraite proportionnelle aux associés exploitants des sociétés civiles à objet agricole.

A l'article 27, elle a adopté trois amendements rédactionnels.

A l'article 28, elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 29, elle a adopté un amendement précisant les conditions dans lesquelles les salariés des filiales créées par des organismes assujettis aux assurances sociales agricoles relèvent de ce régime.

A l'article 30, elle a adopté un amendement maintenant en l'état la législation en vigueur relative au droit reconnu aux agriculteurs retraités d'exploiter une parcelle de subsistance inférieure au cinquième de la S.M.I.

Elle a donné un avis favorable à l'article 31.

A l'article 32, elle a adopté six amendements rédactionnels, ainsi qu'un amendement rendant obligatoire l'avis de la commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires préalablement à la codification prévue par cet article.

Elle a donné un avis favorable aux articles 33 et 34.

A l'article 35, elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 36, elle a adopté un amendement tendant à faire évoluer la prime de retrait des terres arables instituée par la C.E.E. en fonction de l'accroissement annuel des cotisations sociales professionnelles agricoles.

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

Mardi 8 novembre 1988 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de **M. Serge Joly, délégué général adjoint de l'association française des banques et de **M. François Henrot, directeur à la compagnie bancaire**, sur le projet de loi n° 28 (1988-1989) relatif aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et aux fonds communs de créances.**

M. Serge Joly a, résumant l'opinion de l'association française des banques, indiqué que celle-ci était favorable aux principes mis en oeuvre par ce texte, qui facilitera le financement de l'économie et notamment du logement et pourrait contribuer à l'abaissement du coût du crédit.

L'abaissement du coût du crédit résulterait en premier lieu de l'allègement de la contrainte de fonds propres, allègement suscité par les cessions de créances par les banques dans le cadre du dispositif prévu par le projet de loi. Une telle mesure paraît particulièrement intéressante face aux perspectives d'élévation du ratio de couverture des risques. En second lieu, le recours au marché obligataire pour le refinancement des créances cédées se traduira par une plus grande régularité du coût des ressources bancaires.

M. Serge Joly a ensuite évoqué le coût du transfert de risque découlant de la cession des créances, qui ne devrait pas atteindre un niveau critique. Il a cependant relevé les contraintes résultant de la limitation légale du montant des pénalités demandées aux débiteurs remboursant par anticipation des crédits à l'immobilier.

Puis il a examiné l'incidence du dispositif sur la conduite de la politique monétaire et a estimé, à ce propos, qu'il n'aurait probablement pas d'impact inflationniste, dans la mesure où il renforce le jeu des taux d'intérêt, qui constituent aujourd'hui le principal canal de cette politique.

Il a enfin relevé les lacunes du texte dans la définition des organes de gestion des fonds communs de créances et dans les modalités prévues pour la cession des créances.

M. François Henrot a, à l'issue de l'intervention de **M. Serge Joly**, indiqué que ce dispositif affermirait la sécurité du système bancaire, en favorisant sa liquidité et son refinancement. Il accroîtra en outre la régularité des taux du crédit.

Il a ensuite souligné les effets bénéfiques qui devraient résulter de l'intervention de plusieurs catégories d'agents économiques dans une mission aujourd'hui assumée par le seul système bancaire.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur l'opportunité de favoriser l'allègement des bilans, alors que les banques françaises souffrent d'une insuffisance chronique de fonds propres ; il s'est inquiété d'éventuelles conséquences inflationnistes du projet et des risques qu'il comporte pour les épargnants.

En réponse au rapporteur pour avis, **M. Serge Joly** a indiqué que l'ensemble des établissements relevant de l'association française des banques respectaient le ratio de couverture des risques fixé par les autorités monétaires. Il a souligné que les moyens actuels de la politique

monétaire permettaient déjà de contrecarrer d'éventuelles incidences inflationnistes.

M. François Henrot a, comme le rapporteur pour avis, relevé que la "titrisation" ne pouvait se substituer à l'augmentation des fonds propres. Il a admis l'opportunité d'un contrôle obligatoire de l'évaluation de la qualité des créances cédées.

M. Paul Loridant a estimé que le projet ne devait pas avoir de conséquence inflationniste, puisque le refinancement des créances cédées s'effectuerait par appel à l'épargne.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Joxe**, ministre de l'intérieur et de **M. Jean-Michel Baylet**, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales, sur le projet de budget de leur département ministériel pour 1989.

M. Pierre Joxe a tout d'abord rappelé la spécificité du ministère de l'intérieur : la masse salariale représente 50 % du budget de l'intérieur, caractérisé par ailleurs par 25 milliards de transferts au profit des collectivités locales.

Il a ensuite souligné que la déconcentration des structures de l'administration territoriale devait être accentuée, afin de favoriser l'exercice de leur mission par les représentants de l'Etat.

Puis, le ministre a évoqué la situation de la défense civile, à laquelle il s'est déclaré particulièrement sensible. La défense civile lui est parue complémentaire de la défense militaire et très insuffisamment pourvue en moyens. Lors de la catastrophe de Nîmes, la fragilité des télécommunications en cas de crise a, par exemple, été révélée.

Abordant la sécurité civile, **M. Pierre Joxe** a souligné les possibilités considérables offertes par l'utilisation d'aéronefs militaires dans la lutte contre les

incendies de forêt ; une meilleure coordination avec le ministère de la défense permettrait donc, sans augmentation des moyens, d'améliorer l'efficacité du dispositif. Il a également relevé le caractère complexe des textes régissant les relations entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général en matière de lutte contre les incendies.

A propos de la police nationale, le ministre a indiqué que l'absence d'augmentation des moyens en personnel, à l'exception des postes d'appelés du contingent, n'entraverait pas l'accroissement de la sécurité publique, dans la mesure où les postes de crédits les plus importants pour l'avenir étaient sensiblement majorés ; il a, à cet égard, notamment cité les crédits de formation, augmentés de 39 % dans le projet de budget et la dotation allouée à l'informatique, qui progressera de 26 %.

M. Pierre Joxe a ensuite souligné que l'amélioration du taux d'encadrement dans les effectifs de la police nationale constituait l'une de ses préoccupations, ainsi que la lutte contre le trafic de drogue et la prévention de la délinquance.

Le ministre a, également, indiqué qu'il entendait renforcer les effectifs affectés à la lutte contre le terrorisme au pays basque et, également, dans les Pyrénées orientales.

Abordant la situation des collectivités territoriales, il a d'abord souligné l'augmentation prévisionnelle considérable de la dotation globale de fonctionnement au titre de l'exercice 1989 et des dotations qui ont le même critère d'indexation ; il n'a d'ailleurs pas caché que le maintien de ce critère d'indexation devait, selon lui, faire l'objet d'un réexamen.

Le ministre a ensuite relevé l'impact bénéfique, pour les collectivités territoriales, de la mesure de déplafonnement des cotisations d'allocations familiales.

Il a enfin évoqué les perspectives d'amélioration du statut de l'élu local et s'est félicité de la présence, à ses

côtés dans son action, de **M. Jean-Michel Baylet**, secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat, a, en premier lieu, souligné l'évolution très favorable des dotations globales en 1989 et a indiqué que déplafonnement des cotisations d'allocations familiales entraînerait une économie évaluée à 600 millions de francs pour 1989 et à 1,250 milliard de francs en 1990.

Abordant les perspectives d'évolution des impôts directs locaux, le secrétaire d'Etat s'est déclaré attaché à l'amélioration, dans le courant de l'année 1989, de la péréquation de la taxe professionnelle et au dépôt devant le Parlement du projet de loi relatif à la révision des valeurs locatives des impôts locaux. En outre, les mécanismes de "verrouillage" du taux des impôts locaux pourraient être assouplis, notamment pour les collectivités qui souhaitent abaisser le taux de leurs impôts.

Evoquant, enfin, les perspectives d'avenir de la décentralisation, **M. Jean-Michel Baylet** s'est déclaré favorable à l'atténuation de l'obligation de dépôt au Trésor des fonds libres des collectivités locales et au développement de la participation des minorités à la vie locale.

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial du budget de l'intérieur (administration territoriale et décentralisation), a évoqué la situation des centres départementaux de lutte contre l'incendie et de secours, les perspectives de promotion de la coopération intercommunale, la situation de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et l'état d'avancement des travaux de la commission consultative d'évaluation des charges sur les conséquences du transfert de compétences aux régions pour les bâtiments des lycées.

Répondant au rapporteur spécial, **M. Pierre Joxe** s'est déclaré favorable à une clarification des textes

afférents aux services départementaux de lutte contre l'incendie et de secours.

M. Jean-Michel Baylet a indiqué que 700 millions de francs de crédits de paiement, destinés aux bâtiments des lycées, seraient ouverts en loi de finances rectificative.

A propos de la coopération intercommunale, le secrétaire d'Etat a souligné qu'une réforme était indispensable pour simplifier les formules proposées aux collectivités locales et pour majorer les concours de l'Etat aux collectivités qui développent leurs actions communes.

S'agissant de la surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse, **M. Jean-Michel Baylet** a indiqué qu'aucune remise en cause n'était envisagée et qu'une augmentation des cotisations interviendrait en 1989, cette augmentation étant inférieure à trois points. Il a ensuite confirmé que l'intention du Gouvernement était, à brève échéance, de mettre en place un versement direct de l'indemnité de logement des instituteurs par le budget de l'Etat.

M. André-Georges Voisin a relevé que le montant de la dotation globale de fonctionnement ne devait en aucun cas être remis en cause, même si certains aménagements de son mode d'indexation pouvaient être envisagés. Il s'est étonné de l'importance de l'augmentation des cotisations à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales envisagée par le Gouvernement.

M. René Ballayer a interrogé MM. Pierre Joxe et Jean-Michel Baylet sur les perspectives de mise en oeuvre des orientations préconisées par le rapport de la commission d'étude dont il était le président.

M. Jacques Descours Desacres, après avoir relevé que la remise en cause des modalités d'indexation des dotations globales était toujours envisagée lorsque ces modalités étaient favorables aux collectivités locales et jamais au cas contraire, s'est inquiété des conséquences, pour les communes rurales, des perspectives d'évolution

du produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ; il s'est déclaré très réservé quant aux incidences des majorations, envisagées par le Gouvernement, des sommes reçues au titre des concours de l'Etat par les communes qui s'intègrent à une structure de coopération intercommunale.

M. Paul Loridant s'est félicité de l'effort accompli par le Gouvernement en matière de formation des personnels de police et a plaidé pour le renforcement du rôle des sous-préfets ; il a en outre demandé si l'octroi du droit de vote aux immigrés était envisagé et à quelle échéance, et a souhaité que les possibilités de candidatures aux élections municipales soient réservées aux personnes résidant dans la commune considérée.

M. Robert Vizet s'est déclaré favorable à une libération totale du taux des impôts locaux et a interrogé les ministres sur les conséquences qu'aurait une éventuelle annulation du décret du 26 décembre 1985 sur le fonds de compensation de la T.V.A.

M. Geoffroy de Montalembert a souligné que la révision des valeurs locatives n'était pas exempte de dangers et qu'il convenait de prendre en compte le rôle des communes rurales dans l'équilibre de la vie nationale.

M. Jean-François Pintat a souhaité que le plafonnement des cotisations des communes aux centres de gestion des personnels communaux soit supprimé. Il s'est inquiété de la diminution des personnels des compagnies républicaines de sécurité lors des périodes de vacances dans les stations balnéaires et s'est enquis des perspectives de réforme du statut des entreprises de pompes funèbres.

M. René Régnauld a interrogé les ministres sur les perspectives d'atténuation du lien entre les taux des différentes taxes locales. Il a proposé que la dotation globale de fonctionnement soit, à l'avenir, indexée sur l'évolution des recettes nettes de l'Etat. Il a, enfin,

souhaité la généralisation du recours à des plans de formation pour les fonctionnaires territoriaux.

M. Jean-Pierre Masseret a interrogé les ministres sur les perspectives en matière de coopération intercommunale dans le domaine de l'enseignement.

M. Emmanuel Hamel a souligné les difficultés qu'occasionnait, à la gendarmerie, la limitation des crédits de carburant ; il a, d'autre part, interrogé les ministres sur les conséquences, sur le développement de l'immigration clandestine, de l'instauration du revenu minimum d'insertion.

M. Christian Poncelet, président, a demandé s'il était envisagé d'améliorer les dispositions de la "loi montagne" relatives aux sections de communes.

Répondant aux intervenants, **M. Pierre Joxe** a indiqué :

- que 650 fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité avaient été détachés cet été auprès des collectivités locales, ce qui ne constitue pas une réduction ;

- qu'à sa connaissance, la gendarmerie ne manquait pas de carburant, ce problème relevant toutefois du ministre de la défense ;

- qu'il n'était pas favorable à l'implantation de "machines à sous" dans les casinos ;

- qu'il n'éprouvait pas de crainte quant aux conséquences de l'instauration du revenu minimum d'insertion sur les entrées clandestines d'immigrés, dans la mesure où il était fermement résolu à rendre le plus étanche possible les frontières à ces entrées clandestines, la vocation du revenu minimum d'insertion n'étant pas d'aider indirectement les pays en voie de développement ;

- que l'ouverture européenne ne devait pas, selon lui, impliquer la disparition des contrôles aux frontières ;

- que le nombre d'étrangers reconduits à la frontière était stable en 1988 et que les modalités d'expulsion devaient être harmonisées par rapport à celles en vigueur en Allemagne fédérale et en Grande-Bretagne ;

- que les embarquements de passagers dans les avions pourraient, à l'avenir, être contrôlés dans certains pays par des fonctionnaires français, si des accords internationaux sont passés à cet effet afin de prévenir certains courants d'immigration ;

- qu'il serait souhaitable d'augmenter le nombre de sous-préfets recrutés par le biais des concours de l'école nationale d'administration et que des responsabilités administratives sectorielles pourraient être confiées aux sous-préfets, par exemple dans le domaine du tourisme ;

- que 1989 pourrait être une année privilégiée pour la mise en oeuvre d'une réflexion approfondie sur l'évolution des finances locales, pour laquelle la commission des finances du Sénat apparaît particulièrement qualifiée.

M. Jean-Michel Baylet a indiqué :

- que la poursuite du développement local n'était plus concevable sans affermissement de la coopération intercommunale ;

- que la décision du conseil d'Etat sur le décret du 26 décembre 1985 serait rendue le 9 novembre.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur, puis de M. Jacques Descours Desacres, vice-président, la commission a examiné les crédits du budget de l'économie, des finances et du budget (I. charges communes) et l'article 62 sur le rapport de M. André Fosset, rapporteur spécial.

M. André Fosset, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les chiffres significatifs du budget, qui, avec 365.854 millions de francs, augmente de 13,3 %.

Cette augmentation provient pour l'essentiel des charges de la dette publique, qui se montent à 254.638 millions de francs (+ 13,2 %). La dette elle-même se monte à 1.510 milliards de francs, soit un triplement depuis 1981. L'augmentation récente provient des dépenses en atténuation des recettes et de l'encours de la dette à moyen et long terme, compensé par une atténuation de la dette extérieure. Les autres actions de ce budget augmentent également de façon sensible. C'est le cas des crédits d'action internationale (6.614 millions de francs, soit + 21,5 %). La France participera en 1989 au capital de neuf organismes internationaux et à divers fonds, notamment le fonds européen de développement.

L'action économique représente 22.457 millions de francs et augmente de plus de 15 %. Cette majoration résulte pour l'essentiel du service des emprunts à caractère économique, notamment des versements de la banque française du commerce extérieur et de la caisse centrale de coopération économique, en direction de l'Afrique.

Après cette présentation chiffrée, **M. André Fosset, rapporteur spécial**, a formulé certaines observations.

Il a indiqué en premier lieu que le budget des charges communes retrace certaines orientations nouvelles en matière économique et financière, parmi lesquelles la création d'un revenu minimum d'insertion, l'application de la loi du 16 juillet 1987 relative aux rapatriés, ainsi que le financement sur le budget général des apports en capital aux entreprises publiques : 4.100 millions de francs inscrits pour 1989.

Il a indiqué en second lieu l'importance de l'action internationale, notamment le soutien aux pays endettés, à travers de très nombreux mécanismes : assurance-crédits, bonifications d'intérêt, dotations en capital en faveur d'organismes prêteurs... Il a toutefois observé que le financement de frais de réception du ministère des affaires étrangères par l'intermédiaire d'un chapitre du budget des

charges communes ("dépenses exceptionnelles") n'était pas satisfaisant.

Il a également estimé que l'endettement occupait une place démesurée et que le maintien d'un déficit fixé à 100 milliards était excessif. Il a rappelé qu'en 1988, une politique de désendettement avait permis de réduire de 40,5 milliards la dette. Depuis le début de 1988, cette action est interrompue. Seule une réduction très forte du déficit peut arrêter la croissance de la dette qui absorbe 107,7 milliards de francs, soit 10,12 % des dépenses de l'Etat contre 9 % en 1988 et moins de 5 % en 1981.

Il a enfin présenté l'article 62 du projet de loi de finances, rattaché au budget des charges communes, relatif au transfert à l'Etat des droits et obligations de la caisse nationale de l'industrie et de la caisse nationale des banques. Depuis 1986 celles-ci assurent l'amortissement, le service des intérêts des obligations indemnitaires créées pour être échangées contre des actions des entreprises nationalisées en 1982.

Les charges étaient supportées par des recettes de privatisation. Depuis l'arrêt de cette politique, elles doivent être reprises par le budget de l'Etat.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur les raisons pouvant conduire à l'adoption de ce budget, compte tenu des sévères critiques qui pouvaient être formulées à l'égard de la résorption de la dette publique.

M. André Fosset, rapporteur spécial, a indiqué que ce budget consacrait les engagements que l'Etat avait pris antérieurement, et qu'il était difficile de lui refuser les moyens d'y faire face.

Après avoir relevé que le budget des charges communes représentait le tiers du budget de l'Etat, **M. Maurice Blin, rapporteur général**, a souhaité distinguer l'examen technique du budget des charges communes, encadré par des engagements antérieurs et l'appréciation de l'évolution de la dette, illustrée par

l'article 62 qui signifie que la procédure de retour au privé est définitivement close.

M. Jean-Pierre Masseret a indiqué que l'évolution de la dette n'était pas un bon indicateur permettant de juger une politique menée pour favoriser le retour à la croissance. Il a considéré que la vente du patrimoine national n'était pas une solution adaptée à cet objectif.

M. Robert Vizet a rappelé son hostilité aux privatisations.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter le budget des charges communes pour 1989.**

Puis la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat **le rejet de l'article 62 du projet de loi de finances pour 1989.**

La commission a ensuite **procédé à l'examen des crédits du budget de la défense pour 1989, sur le rapport de M. Jean Francou, rapporteur spécial** (budget de la défense, exposé d'ensemble - dépenses en capital).

M. Jean Francou, rapporteur spécial, a tout d'abord brièvement présenté les chiffres caractéristiques du budget qui, avec 182.360 millions de francs, augmente de 4,64 % (soit + 2,1 % en francs constants), hors pensions.

Cette évolution est inégalement répartie puisque les dépenses en capital (98.000 millions de francs) augmentent de 7,87 %, tandis que les dépenses de fonctionnement (84.360 millions de francs) n'évoluent que de + 1,1 %.

Le rapporteur spécial a renvoyé à sa note de présentation pour le détail et la répartition des crédits, et a ensuite orienté son propos sur des observations touchant aux problèmes de défense.

Il a procédé en premier lieu à une comparaison internationale de la part des dépenses militaires dans le

produit intérieur brut et de la durée du service militaire dans différents pays d'Europe.

Puis il a présenté l'évolution du budget de la défense dans le temps en observant le décalage croissant entre, d'une part, les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement, au détriment des secondes, et d'autre part, les dépenses prévisionnelles, telles qu'elles résultent des lois de programmation et les dépenses effectuées.

M. Jean Francou, rapporteur spécial, a présenté quelques observations d'ensemble sur les dépenses de fonctionnement, qui, avec 84,3 milliards de francs, évoluent de + 1,1 %. Il a estimé que ces dotations seraient insuffisantes pour faire face aux besoins et objectifs des forces, et estimé qu'il y avait une contradiction entre les recrutements nécessaires pour faire face à des nouveaux services (4^e SNLE, Awacs) ou résultant d'une politique d'extension du service national, et la compression des crédits des forces.

Ce décalage se manifeste également par les dépenses en capital en raison d'une part, des dérives des coûts (char Leclerc) et de décisions d'acquisition non prévues par la loi de programme (Awacs, frégates...). Cette contradiction se règle par une diminution du nombre des engins et bâtiments commandés.

Il s'est interrogé sur la poursuite de certains programmes, notamment le char Leclerc, compte tenu de l'efficacité des "armes anti-armes" (missiles...), et sur l'évolution des exportations de matériel militaire, compromise d'une part par les progrès de l'industrie britannique et l'efficacité de leurs agents, d'autre part par une relative inadaptation du groupement industriel de l'armement terrestre-G.I.A.T.-

M. Robert Vizet a exprimé ses craintes sur la remise en cause du rôle des arsenaux. Il s'est interrogé sur l'effet de dépassement des coûts des matériels sur l'application ultérieure de la loi de programmation, et sur

les conséquences des progrès techniques sur la réalité ou l'évaluation des menaces extérieures.

M. Emmanuel Hamel a rappelé que le ministre de la défense, auditionné par la commission, avait observé qu'il n'y avait pas de réduction de l'effort militaire en Union Soviétique. Il a estimé qu'il fallait préparer en conséquence l'opinion, à porter l'effort de défense au niveau minimum qu'implique la loi de programmation militaire.

Il a souhaité disposer d'informations techniques simples permettant de comparer l'état des forces de l'O.T.A.N. et du Pacte de Varsovie.

M. Stéphane Bonduel a rappelé les déclarations du Premier ministre sur la nécessité de répartir l'effort d'économies à moyen terme entre plusieurs ministères, afin d'éviter de pénaliser de façon excessive tel ou tel, et estimé que cet engagement s'appliquerait spécialement au budget de la défense l'année prochaine.

En réponse aux intervenants, **M. Jean Francou, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que ses critiques sur le G.I.A.T. ne portaient pas sur la qualité des personnels mais sur le système lui-même, et que, si le nucléaire restait l'axe prioritaire de la défense nationale, les moyens de défense classique demeuraient indispensables.

Il a estimé que 40 milliards supplémentaires seraient nécessaires pour atteindre le niveau souhaitable correspondant à la loi de programmation et les objectifs fixés par le Président de la République.

Il a enfin donné des indications sur le déséquilibre des forces du Pacte de Varsovie et de l'O.T.A.N., en estimant le nombre de chars à 40-50.000 pour les premières, contre 7.000 pour les secondes.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter les crédits

(dépenses en capital) du budget de la défense pour 1989.

La commission a enfin procédé à l'examen des crédits des services du Premier ministre: IV. Plan, pour 1989, sur le rapport de M. Gérard Delfau, rapporteur spécial.

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, a estimé que le budget du Plan pour 1989 devait être considéré comme un budget d'attente. Il a noté que ces crédits, qui s'élèvent à 149,1 millions de francs, augmentaient à structures constantes et en francs courants de 3,1 % et qu'ils étaient donc à peu près stables en francs constants.

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, a relevé que se manifestait toujours un souci d'économie et de rigueur, dont témoignait notamment la réduction de la subvention destinée au centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, réduction intervenant cependant légèrement à contretemps eu égard au sérieux redressement opéré par cet organisme dans sa gestion.

En revanche, il a pu souligner le relèvement d'autres dotations, telle celle de l'observatoire français des conjonctures économiques et le dégagement de crédits pour financer certaines actions prioritaires, telles la diffusion des travaux du Plan et la mission d'évaluation des politiques publiques.

Il a signalé que la subvention allouée aux organisations syndicales pour leur participation aux travaux du Plan restait inchangée depuis des années et il a souhaité son ajustement.

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, s'est félicité de la volonté gouvernementale de relancer la planification. Après avoir présenté le calendrier et la procédure d'élaboration du X^e Plan, il s'est cependant interrogé sur sa force contraignante et sur la place qu'y tiendront les engagements financiers. Il a également estimé qu'il eût été préférable que les négociations des futurs contrats de plan Etat-régions n'eussent été

engagées que dans le cadre préalablement établi du plan national.

M. Robert Vizet a jugé que la modestie du budget contrastait avec le fait que 1989 était l'année du lancement du Xè Plan.

M. Stéphane Bonduel a souligné que l'incohérence qui consiste à conclure les contrats de plan avant l'adoption du plan national pouvait expliquer les retards de l'Etat pour apporter sa signature auxdits contrats et qu'en tout état de cause, il s'agissait d'une situation dommageable pour l'aménagement du territoire.

M. Jacques Descours Desacres a estimé également qu'il eût été préférable de reporter la signature des contrats après le vote du Plan afin de pouvoir vérifier l'adéquation de leur contenu avec les choix effectués au niveau national.

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, a expliqué la modestie du budget par le fait que l'élaboration du Plan n'impliquait pas nécessairement un abondement considérable des crédits du commissariat général du plan. Il a indiqué que le faible montant des crédits résultait aussi de l'insuffisante cristallisation de l'idée de planification et a espéré que le niveau de ce budget n'était pas le reflet d'hésitations de l'Etat à s'engager sur le long terme et que, l'an prochain, des moyens suffisants seraient mis au service de la conception de la planification qui aura été définie.

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial, a précisé qu'en ce qui concerne les contrats de plan le Gouvernement avait préféré les amener à conclusion plutôt que de créer un vide dans l'attente de l'adoption du Xe Plan.

Sous réserve de ces observations, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des services du Premier ministre : IV. plan, pour 1989.

Mercredi 9 novembre 1988 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du budget des D.O.M.-T.O.M. pour 1989, sur le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur spécial.

M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, a rappelé, en préambule, la place réduite du budget des D.O.M.-T.O.M. dans les dépenses totales consacrées à l'outre-mer, et la rupture significative de 1986-1987 dans le rythme de l'évolution des crédits.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les chiffres caractéristiques du budget qui, avec 1.981 millions de francs, augmente de 11,7 % par rapport à 1988.

Cette augmentation s'applique en premier lieu aux dépenses de fonctionnement, sous l'effet d'une mesure de transfert de personnels résultant de l'exercice de droits d'option ; elle s'applique en second lieu aux dépenses en capital qui connaissent une nouvelle accélération avec + 26 % par rapport à 1988. En revanche, les crédits du titre IV diminuent légèrement sous l'effet de la suppression du secrétariat d'Etat au Pacifique sud.

M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, a ensuite formulé quelques observations.

L'effort en faveur de la Nouvelle-Calédonie, qui représente 19 % du total des crédits prévisionnels, se poursuit. Encore ne s'agit-il que de prévisions, car depuis 1986, les crédits sont fortement majorés en cours d'année. Un chapitre doté de 280 millions de francs, soit plus du double de 1988, est affecté spécialement au Territoire, en application du projet de loi récemment soumis au référendum.

Le développement des D.O.M. se poursuit également à un rythme soutenu en application de la loi de programme et des contrats de plan. Cet effort s'équilibre entre l'action économique et l'action sociale. Le revenu

minimum d'insertion s'appliquera dans les D.O.M. avec le même abattement que celui qui existe pour le S.M.I.C.

Le rapporteur spécial a toutefois craint un déséquilibre entre certains départements ou territoires jugés prioritaires et les autres. C'est en particulier le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon sur lequel il a attiré l'attention du ministre des D.O.M.-T.O.M.

Il s'est également interrogé sur l'efficacité de certaines modalités de l'action publique parmi lesquelles la fiscalité (7,3 milliards de dépenses fiscales), les primes ainsi que sur les rémunérations de personnels.

Le rapporteur spécial a enfin évoqué le problème de l'intégration des D.O.M. dans la Communauté à l'échéance 1992. Certaines révisions pourraient être nécessaires, notamment une adaptation de l'octroi de mer.

M. Emmanuel Hamel a demandé quelle était l'importance des flux de populations entre départements d'outre-mer et métropole ; il s'est inquiété de l'effet attractif du revenu minimum d'insertion sur les populations des pays de la zone caraïbe ; il a souhaité obtenir des précisions sur les terres australes et antarctiques.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur le contenu des dépenses militaires des D.O.M.-T.O.M. et sur la conciliation entre le souhait d'égalité sociale et des revendications d'indépendance.

M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, a indiqué aux intervenants qu'il ne disposait pas d'informations sur les flux migratoires, et que la maîtrise d'un éventuel effet attractif du revenu minimum sur des populations étrangères relevait plutôt des compétences du ministère de l'intérieur.

Il a également indiqué :

- que les dépenses affectées aux terres australes et antarctiques étaient en augmentation sensible sous l'effet de la décision de réaliser l'allongement de la piste

d'atterrissage en terre Adélie. Le coût de cette opération est de 100 millions de francs, sur cinq ans, partagé entre trois ministères (D.O.M.- T.O.M., transports, recherche) ;

- que les dépenses militaires recouvraient les dépenses du service militaire adapté, qui existe dans tous les D.O.M., ainsi qu'à Mayotte, en Nouvelle- Calédonie et, depuis cette année, en Polynésie ;

- que le revenu minimum d'insertion s'appliquera dans les seuls D.O.M. et non pas aux T.O.M., et que dans les D.O.M. les besoins étaient importants.

A l'issue de ce débat, la commission a proposé au Sénat **d'adopter le budget des D.O.M.-T.O.M. pour 1989.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen des crédits du budget des transports et mer** : (1. transports terrestres et sécurité routière : 2. voies navigables), sur le **rapport de M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial.**

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les chiffres caractéristiques de ce budget qui, avec 489 millions de francs, augmente de 15,1 %. Cette augmentation bénéficie surtout aux équipements des ports fluviaux (+ 20,5 %), et aux subventions des équipements de plaisance réalisés par les collectivités locales. Les crédits d'entretien du réseau existant sont également privilégiés, notamment du réseau grand gabarit, qui assure une meilleure rentabilité.

Il a ensuite indiqué que le projet de budget constitue un budget palier, qui renverse la tendance déflationniste des années précédentes, mais que quelques problèmes restaient en suspens.

C'est notamment le cas du financement des grandes opérations telles que l'axe Saône-Rhin, ou haut Rhône. Le précédent Gouvernement avait eu recours à un financement extra budgétaire par la voie des produits de privatisation. Il a également estimé souhaitable de mieux

impliquer les collectivités locales dans l'entretien des voies navigables.

M. Henri Goetschy a demandé des précisions sur la liaison Rhin-Rhône et sur le transfert de compétences de certaines voies navigables au profit des collectivités locales.

M. André Fosset a souligné l'importance de la liaison Mer du Nord - Méditerranée. Il s'est interrogé sur les réalisations du port céréalier de Nogent-sur-Seine, et a regretté la fin du processus de privatisation qui, en l'espèce, constituait une source de financement appréciable.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé le mauvais état de nombreuses voies navigables et s'est interrogé sur l'existence d'un schéma directeur et les projets de liaison Seine-Moselle. Il a souhaité que la commission exprime publiquement le voeu de poursuivre les travaux Mer du Nord - Méditerranée par la branche alsacienne.

M. Emmanuel Hamel a partagé cette dernière observation en rappelant l'importance économique de cette liaison.

M. René Monory s'est inquiété du coût de cette opération et de son équilibre financier.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur spécial, a indiqué que le coût de l'achèvement de la liaison Mer du Nord - Méditerranée est de l'ordre de 12 milliards de francs. Il a estimé que la compétence technique pouvait relever de la compagnie nationale du Rhône, et que des financements pourraient être trouvés par un prélèvement de un centime par kilowatt/heure d'électricité produit par les installations du Rhône.

Il a considéré que le débat sur le financement par la voie du produit des privatisations excédait le cadre de l'examen du budget des voies navigables.

Il a indiqué que le transfert de compétences réalisé en Bretagne portait sur des voies en activité, et non pas sur des voies déclassées.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté le voeu que soit réalisé l'achèvement de la liaison Mer du Nord-Méditerranée.

La commission a décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat **d'adopter les crédits du budget des transports et mer** (I. transports terrestres et sécurité routière : **2. voies navigables**) pour 1989.

La commission a ensuite procédé à **l'examen du budget de l'urbanisme et du logement** (I. urbanisme, logement, services communs et article 63 à 65) pour 1989, sur le rapport de M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial a tout d'abord présenté les chiffres significatifs du projet de budget qui, avec 56.151 millions de francs, augmente de 6,3 %. En revanche, les autorisations de programme régressent de 8,9 %, à 9.763 millions de francs.

L'effort porte en premier lieu sur les crédits de logement construction, qui avec 37.801 millions de francs augmentent de 10,8 % en crédits de paiement. Les aides à la personne régressent sous l'effet d'une modification du barème de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.) et de la prise en compte de l'article 63 du projet de loi de finances relatif au financement de l'allocation logement social (A.L.S.).

Les aides à la pierre, en second lieu, augmentent très fortement, + 30 %, sous l'effet de la budgétisation de l'agence nationale de l'amélioration de l'habitat et des opérations de construction-amélioration dans le secteur de l'habitat locatif social.

Les crédits d'aide à l'accession à la propriété (P.A.P.) progressent de + 56,2 % par rapport à 1988, en dépit de l'absence d'inscription de nouveaux crédits de paiement

au titre de 1989. Cette situation est permise par l'importance des reports, générés simultanément par la baisse du coût de la ressource et par le mouvement de désaffectation des emprunteurs à l'égard de cette forme d'endettement au profit des prêts conventionnés plus souples et d'un coût quasi comparable.

Mais la principale caractéristique de cette ligne budgétaire est l'absence d'inscription de dotations en crédits de paiement pour 1989, dans l'attente de la mise en place d'un nouveau produit d'accession à la propriété dont l'élaboration devrait résulter des conclusions de la mission de réflexion confiée, sur ce point, à M. Jean-Michel Bloch-Lainé.

Les autres actions connaissent des évolutions moins marquées. C'est le cas, en premier lieu, de l'architecture et de l'enseignement. En revanche, les crédits des plans de sauvegarde sont privilégiés. C'est le cas, en second lieu, des dotations des moyens des services et des actions dites "transversales", telles que les aides aux entreprises du B.T.P.

Il a estimé, en conclusion, que le projet de budget pour 1989 était un budget de transition, qui confirmait la priorité réservée au logement social, incluant une mesure en faveur des familles en difficulté par l'intermédiaire de la prise en charge partielle du coût des réaménagements de prêts P.A.P. consentis entre 1981 et 1983.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, a ensuite présenté les articles rattachés au budget de l'urbanisme, du logement et services communs.

- L'article 63 relatif à l'aide personnalisée au logement. La modification de l'article du code de la construction et de l'habitation que l'article 63 propose de faire vise à étendre aux logements nouvellement construits ou acquis et améliorés avec le bénéfice de prêts locatifs aidés ou de prêts conventionnés, et qui feront par ailleurs l'objet d'une convention signée avec l'Etat après le 31 décembre 1988, les dispositions aujourd'hui applicables

en matière d'aide personnalisée au logement aux occupants des logements existants conventionnés, avec travaux, après le 31 décembre 1987.

- L'article 64 relatif à la réduction du taux de la participation des employeurs à l'effort de construction (de 0,72 % à 0,62 %) et au financement de l'allocation logement à caractère social par relèvement de la contribution des employeurs au fonds d'aide au logement F.N.A.L. (de 0,13 % à 0,23 %).

- L'article 65 relatif à la reconduction de la dotation d'équipement des agglomérations nouvelles. L'article propose de reconduire pour cinq ans la dotation spécifique en matière d'équipement prévue par la loi du 13 juillet 1983 en faveur des villes nouvelles.

M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial, s'est inquiété des conséquences de l'article 63 sur les ménages ayant des revenus modestes et a jugé que cet article était peu opportun au moment où le financement du logement fait l'objet d'une réflexion générale.

Il s'est également inquiété de la mesure inscrite à l'article 64. Outre qu'elle s'analyse en une fiscalisation croissante des aides au logement, la mesure proposée risque d'affecter le financement par les entreprises de la construction sociale. Il a également exprimé son souhait de voir la réduction du taux de contribution des employeurs à l'effort de construction limitée à 0,67 % au lieu de 0,62 %.

M. Stéphane Bonduel a observé qu'il y avait une contradiction entre différents objectifs et a demandé si l'augmentation de la subvention de l'A.N.A.H. était suffisante compte tenu de l'importance des besoins et des retards.

M. René Ballayer a observé le mouvement du transfert de l'accession à la propriété vers les opérations locatives et a demandé si les crédits étaient adaptés à cette évolution.

M. Robert Vizet a estimé que ce budget n'était pas satisfaisant en raison des difficultés nouvelles liées, pour les usagers, aux augmentations de loyers, et, pour les organismes, aux impayés. Il s'est inquiété de l'évolution des prêts P.A.P. et de l'évolution vers les prêts hypothécaires qui entraînerait, à terme, de graves difficultés.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé d'une part sur la fongibilité des prêts P.L.A./Pallulos, et sur le coût des prêts du crédit foncier, d'autre part sur l'évolution divergente des crédits de l'A.N.A.H., qui augmentent de façon considérable en crédits de paiement mais stagnent en autorisations de programme.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur les orientations nouvelles de la Caisse des dépôts et consignations, son implication sur le marché financier et les conséquences de celles-ci sur sa capacité de financement du logement social.

En réponse aux intervenants, **M. Ernest Cartigny, rapporteur spécial**, a précisé :

- que les crédits d'aide à l'accession à la propriété permettraient de financer 50.000 P.A.P. contre 90.000 en 1989,

- que, en raison de l'avancée des délais de règlement et des mécanismes croisés évoqués touchant la contribution des employeurs à l'effort de construction, la charge des entreprises serait accrue.

Il s'est engagé à inclure dans le rapport des précisions sur la répartition et l'évolution des moyens financiers de l'A.N.A.H.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 63 du projet de loi de finances.

La commission a adopté, à l'article 64, un amendement visant à relever de 0,62 % à 0,67 % le taux

d'appel des employeurs à l'effort de construction, et à ramener de 0,23 % à 0,18 % le prélèvement au profit du F.N.A.L.

Puis elle a adopté l'article 64 du projet de loi de finances ainsi modifié.

La commission a adopté l'article 65.

Enfin, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat **d'adopter les crédits du budget de l'équipement et du logement (I. urbanisme, logement, services communs) pour 1989.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du **budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1989, sur le rapport de M. René Monory, rapporteur spécial.**

M. René Monory, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les chiffres significatifs du budget qui s'élève à 83,8 milliards de francs et progresse de 12,3 %, auxquels il faut ajouter les dépenses correspondant aux exonérations de charges sociales liées à la politique de l'emploi et de la formation professionnelle imputées sur le budget des charges communes. Compte tenu de ces dotations, l'effort budgétaire de l'Etat en 1989 est de près de 87 milliards de francs et progresse de 11,4 % par rapport à 1988.

Le rapporteur spécial a ensuite détaillé les trois grands postes de dépenses.

En ce qui concerne les moyens de la politique de l'emploi, les progressions les plus notables sont comparables à celles enregistrées en 1988 : plus forte pour la subvention de fonctionnement à l'A.N.P.E. (+ 164 millions de francs), moins forte pour la subvention de fonctionnement à l'A.F.P.A. (+ 142 millions de francs).

Concernant les dépenses d'allocations, la progression forte de ces dépenses "passives" est due à la remise à niveau des crédits destinés à la garantie de ressources des travailleurs handicapés, à l'application de la nouvelle

convention sociale de la sidérurgie, et surtout à l'indemnisation des chômeurs, au titre de l'allocation d'insertion pour les jeunes à la recherche d'un premier emploi et de l'allocation pour les chômeurs en fin de droit.

La progression des interventions résulte pour l'essentiel du programme national de formation professionnelle ainsi que des crédits consacrés à l'insertion.

M. René Monory, rapporteur spécial, a ensuite insisté sur les problèmes de formation.

Il s'est inquiété de la modicité relative du budget de la formation professionnelle continue, qui ne progresse que de 6 % pour s'établir à 6,5 milliards de francs. Il a estimé que c'est la formation, et elle seule, qui serait à même de résoudre le problème de l'emploi. Il a rappelé que les mouvements lourds d'évolution des qualifications étaient considérables et que la réduction des charges ne suffit pas à inverser ces tendances.

Compte tenu de cet impératif, il a jugé qu'il fallait trouver les moyens pour que les entreprises accroissent leurs efforts en faveur des actions de formation, notamment spécialisée, à laquelle l'éducation nationale n'était pas préparée. Il s'est interrogé sur l'adaptation des organismes de formation professionnelle, notamment l'A.F.P.A., à remplir leur mission.

Il a estimé qu'il y avait au total un décalage important entre les besoins et les moyens qui leur étaient consacrés.

Un très large débat a suivi cet exposé.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, est revenu sur les crédits de la formation professionnelle et, en particulier, sur l'existence d'un fonds d'intervention non réparti, dont la ventilation échappe à la connaissance des élus et qui limite la portée de l'autorisation parlementaire.

Il a indiqué que ce fonds recouvre une dépense de 394 millions de francs correspondant à la contrepartie des exonérations fiscales des contrats de qualification, et estimé que cette charge devrait figurer au budget des charges communes.

M. André Fosset, rapporteur du dernier budget, a confirmé la fréquence et l'importance des crédits rattachés d'une manière incorrecte, en raison d'une inertie de l'administration à procéder à un redécoupage des crédits. Il a rappelé qu'il y avait cependant un problème de compatibilité entre le droit budgétaire qui impose une affectation adaptée, et le droit parlementaire qui empêche d'affecter une dépense, et que l'initiative ne pouvait venir que de l'exécutif.

M. Christian Poncelet, président, a indiqué qu'il attirerait l'attention des ministres intéressés sur cette question afin d'obtenir une affectation plus satisfaisante des crédits.

M. André Fosset a poursuivi en relevant la grande force d'inertie dont témoignait l'A.F.P.A.. Il a souhaité que les compétences de cet organisme soient éclaircies.

M. Robert Vizet a estimé que, quelle que soit l'importance des crédits, le budget du travail et de l'emploi n'était, en définitive, qu'un budget d'accompagnement du chômage.

Il a observé que si le problème d'adaptation de l'A.F.P.A. à sa mission était posé, cela était vrai également pour l'A.N.P.E. qui ne dispose pas de moyens suffisants pour véritablement mettre en rapport les auteurs d'offres et de demandes d'emplois.

Il s'est interrogé sur la perpétuation de l'effort, en 1989, en faveur de l'insertion des handicapés et sur l'efficacité du S.I.V.P.

M. Jacques Descours Desacres s'est interrogé sur le rôle des "entreprises intermédiaires" dans l'insertion professionnelle des chômeurs.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a observé que les systèmes de soutien à l'emploi français et suédois étaient en complète opposition, les proportions des crédits publics consacrés à l'assistance et à la formation sont exactement inverses dans l'un et l'autre pays. Ce constat peut d'ailleurs être établi entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud qui privilégient l'une la formation, l'autre l'assistance.

Il a approuvé l'idée formulée par le rapporteur spécial selon laquelle les sociétés performantes sont pénalisées par le double jeu d'un déplaçonnement des allocations familiales et d'une diminution des cotisations, et suggéré qu'un amendement visant à corriger ce mécanisme intervienne dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances.

M. Christian Poncelet, président, a observé que le système public de formation présente de nombreuses lacunes. Il s'est interrogé sur la compatibilité entre le revenu minimum d'insertion et le maintien d'un système de travaux d'utilité collective, qui assurent une rémunération inférieure à celle du R.M.I.

M. René Monory, rapporteur spécial, a indiqué aux intervenants :

- qu'il était partisan de transférer les crédits correspondant aux compensations des allègements des cotisations sociales sur les chapitres adaptés à cet effet, dans le budget des charges communes ;

- que les stages S.I.V.P., en dépit de résultats d'ensemble modestes, devaient être appréciés avec prudence en raison de l'importance déterminante du premier emploi pour un jeune ;

- que les "entreprises intermédiaires" connaissent des succès variables selon les départements.

Il a également fait part de son expérience dans son département où il avait stabilisé les dépenses d'action sociale au profit des dépenses de formation.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé à la majorité de proposer au Sénat **d'adopter le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1989.**

La commission a enfin procédé à l'**examen des crédits des services communs du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale pour 1989, sur le rapport de M. René Monory, rapporteur spécial.**

M. René Monory, rapporteur spécial, a présenté les crédits des services communs aux deux ministères. Pour 1989, l'ensemble de ces crédits s'élève à 2,35 milliards de francs, en progression de 2,64 % par rapport à l'année 1988. Les dépenses ordinaires progressent peu : 1,8 % mais elles représentent 98,85 % du total du budget des services communs. Les dépenses en capital accusent une augmentation remarquable de 15,5 %.

La commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat **d'adopter les crédits des services communs du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale pour 1989.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'**examen des crédits de l'agriculture et de la forêt pour 1989, sur le rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial.**

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a d'abord relevé que l'agriculture n'était pas au nombre des priorités gouvernementales. Les crédits progressent en effet de 3,5 % seulement et les autorisations de programme régressent de 0,8 %.

Il a ensuite appelé les faiblesses de l'agriculture française, notamment son endettement, son

vieillissement et le problème du foncier toujours non résolu.

Mais il a pu compter sa modernisation au nombre de ses atouts.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a noté seulement trois mesures nouvelles : l'aide aux agriculteurs en difficulté, l'ajustement de la subvention au budget annexe des prestations sociales agricoles et la mise en oeuvre des dispositions communautaires visant le retrait des terres et "l'extensification". Mais il a considéré que des besoins de financement existaient dans les offices agricoles, que le dispositif en faveur des agriculteurs en difficulté devait être précisé et que la mise en oeuvre des dispositions communautaires concernant le retrait des terres et "l'extensification" posait un problème de cohérence avec l'aménagement du territoire. Il a également signalé que l'utilisation de l'espace agricole et sa répartition entre agriculteurs nécessitaient une réflexion.

Enfin, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a souligné l'urgente nécessité de soulager l'agriculture du poids de l'impôt foncier.

M. Christian Poncelet, président, a souhaité que les sommes non utilisées par le F.E.O.G.A. et reversées pussent être utilisées au bénéfice de l'agriculture.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a considéré qu'il était anormal que la dotation aux jeunes agriculteurs, subvention en capital pour aider à leur installation, fût prise en compte comme revenu.

Il a souligné les grandes disparités des revenus agricoles suivant les départements.

Il a noté que, si la politique des quotas avait permis de maîtriser la production agricole française, il s'agissait maintenant de donner une impulsion pour cette production dans le cadre d'entreprises viables au niveau européen.

M. Albert Vecten, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles pour l'enseignement agricole, a considéré que l'évolution des crédits de l'enseignement agricole était favorable mais que la question des investissements pour l'enseignement privé n'était pas réglée.

M. Robert Vizet a demandé s'il était possible de connaître les conséquences des stabilisateurs sur certaines productions, ainsi que le niveau de consommation des produits de substitution. Il s'est également interrogé sur la production de viande et sur l'évolution du solde agro-alimentaire.

Il a enfin souhaité savoir si l'augmentation des crédits d'aide aux jeunes agriculteurs provenait d'une amélioration du taux de l'aide.

M. Stéphane Bonduel a demandé des précisions sur le montant des crédits destinés à l'amélioration du cadre de vie et à l'aménagement de l'espace rural. Il a également appelé à un réexamen total du problème des structures agricoles.

M. Jacques Descours Desacres s'est interrogé sur les incidences des quotas laitiers.

Quant à la formation professionnelle, il a souligné les excellents résultats des maisons familiales et regretté qu'elles ne bénéficient pas d'encouragements suffisants.

M. Geoffroy de Montalembert a attiré l'attention sur la diversité des agricultures et sur la nécessité d'une révision des structures agricoles qui préserverait la main d'oeuvre.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur la renégociation des quotas laitiers.

Puis, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial,** a souligné la nécessité de revoir l'ensemble du problème de la production laitière.

Il a également relevé que la balance agro-alimentaire devrait être excédentaire de 30 milliards en

1988 mais il a regretté le manque de sens de la commercialisation qui ne permet pas une amélioration plus importante de ce solde.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a espéré que la renégociation des quotas en 1989 permettrait des assouplissements.

Quant aux structures agricoles, elles constituent pour le rapporteur spécial, des entraves à la modernisation de notre agriculture.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a souhaité que des amendements concernant la fiscalité agricole, le foncier non bâti et la dotation des offices fussent retenus lors de la discussion des articles des 1ère et 2e parties du projet de loi de finances.

Sous réserve de ces observations, la commission a décidé de proposer au Sénat **l'adoption des crédits de l'agriculture et de la forêt pour 1989.**

****Puis la commission a procédé à l'examen du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1989, sur le rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial.**

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a considéré que le budget annexe se caractérisait par une hausse importante des cotisations professionnelles sans aucune amélioration de la protection sociale.

Le rapporteur spécial a souligné les lacunes de ce projet de budget. Il a souhaité une révision de l'assiette des cotisations et l'instauration d'un régime de retraite complémentaire facultatif.

Il a annoncé qu'en cas de non révision de l'assiette au cours de l'année prochaine, il serait amené à proposer le rejet du projet de budget annexe pour 1990.

Il a proposé un amendement tendant à l'adoption d'un article additionnel après l'article 67 imposant l'insertion d'un développement des évaluations des

recettes par chapitre dans l'annexe "services votés, mesures nouvelles" du budget annexe.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a également annoncé son intention de proposer au rapporteur général un amendement à l'article 29 tendant à compenser partiellement l'incidence sur les cotisations professionnelles de la pérennisation en 1989 de la contribution au financement de la sécurité sociale.

M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a souligné l'urgence de l'instauration d'un système d'assiette plus juste au sein de ce budget.

La commission a adopté l'amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 67.

Puis, sous réserve de ces observations, elle a décidé de proposer au Sénat **l'adoption du budget annexe des prestations sociales agricoles pour 1989**.

La commission a ensuite **examiné la recevabilité financière**, au regard de l'article 40 de la Constitution, **d'amendements au projet de loi n° 27 (1988- 1989) modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication**, amendements tendant à interdire la coupure des oeuvres cinématographiques ou audiovisuelles, diffusées par les télévisions, par des séquences publicitaires.

Après un débat au cours duquel sont intervenus **M. Christian Poncelet, président**, et **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication**, la commission a considéré que l'article 40 n'était applicable qu'au cas de création d'une charge directe et dont la réalisation est certaine et qu'en l'occurrence, ces amendements n'impliquant pas directement une perte de ressources, l'article 40 ne leur était pas applicable.

Puis elle a procédé, **sur le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits

pour 1989 du budget de l'intérieur (administration territoriale et décentralisation).

Le rapporteur spécial a, en premier lieu, décrit les principales évolutions des crédits des actions "administrations territoriales" et "collectivités locales".

Les crédits de l'administration territoriale, qui s'élèveront à 4,509 milliards de francs, progressent de 6,7 % ; deux facteurs motivent cette sensible augmentation : l'application des règles relatives à la prise en charge des frais de fonctionnement des préfetures d'une part, et la mise en place des cours administratives d'appel, d'autre part.

Au titre de la prise en charges des frais de fonctionnement des préfetures, 1.933 emplois seront créés du fait des options exercées pour le statut d'agent de l'Etat.

La mise en place des cours administratives d'appel occasionne, pour sa part, 36 créations d'emploi de conseillers du corps des tribunaux administratifs.

Les crédits de l'action "collectivités locales" se monteront, en 1989, à 24,528 milliards de francs, soit une très légère progression de 1,7 % ; ce chiffre n'est toutefois pas significatif dans la mesure où les crédits inscrits au budget sont des crédits de constatation dont le montant dépend de l'application de mécanismes législatifs.

Trois principaux mouvements de crédit affecteront l'an prochain les crédits destinés aux collectivités locales : la diminution de la compensation des exonérations d'impôts fonciers, les ajustements opérés sur la dotation générale de décentralisation et l'actualisation des dotations globales figurant au budget.

La dotation générale de décentralisation, qui est indexée sur la dotation globale de fonctionnement, sera de 9,19 %, les dotations d'équipement enregistrant un taux de progression moins favorable de 4 % ; s'agissant de la dotation globale d'équipement des communes, ce taux de

progression ne garantit pas le maintien du taux de concours.

Evoquant ensuite les dotations d'équipement scolaire, le rapporteur spécial a souhaité que la dotation régionale d'équipement scolaire puisse être abondée le plus rapidement possible conformément aux dispositions de la loi de finances pour 1987.

Abordant l'évolution d'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales, **M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial**, a relevé que la forte progression de la dotation globale de fonctionnement n'avait rien d'anormal dans la mesure où cette dotation ne fait que compenser la suppression, intervenue en 1966, de la taxe locale sur le chiffre d'affaires ; dès lors, il n'est pas illogique que les collectivités locales bénéficient au même titre que l'Etat de la forte augmentation des ressources de T.V.A..

Le rapporteur spécial a ensuite évoqué les perspectives des finances locales en soulignant notamment la forte progression du montant supporté par les redevables au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties ; il a également souhaité l'atténuation du lien qui unit les taux des quatre taxes locales et s'est inquiété des perspectives d'augmentation des cotisations versées à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Il a, enfin, souhaité l'inscription à très brève échéance au budget de l'Etat des crédits destinés aux indemnités de logement des instituteurs.

A l'issue de l'intervention du rapporteur spécial, **M. Robert Vizet** a vivement souhaité une stabilisation du montant des cotisations versées à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ; il a insisté sur l'opportunité d'une amélioration du statut des élus locaux, d'une réforme de la fiscalité locale débouchant sur la prise en compte du revenu pour l'établissement de la taxe d'habitation, et d'une augmentation des crédits de la dotation régionale d'équipement scolaire.

M. Jacques Descours Desacres a considéré que le fort taux de progression prévu pour 1989 au titre de la dotation spéciale "instituteurs" constituait une remarquable opportunité pour mettre en place une réforme des mécanismes de versement de l'indemnité de logement des instituteurs. Rendant compte des débats du comité des finances locales, il a, à ce propos, indiqué que le montant unitaire proposé pour 1988 au titre de l'indemnité de logement s'élevait à 10.386 francs. Il a également rappelé l'urgence d'une révision des valeurs locatives utilisées pour l'établissement des taxes locales.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé qu'une réforme des conditions de gestion de la trésorerie des collectivités locales ne devait pas déboucher sur une remise en cause des mécanismes du compte d'avances sur impôts locaux.

La commission a ensuite, sur proposition du rapporteur spécial, décidé de proposer au Sénat **l'adoption des crédits pour 1989 du ministère de l'intérieur (administration territoriale et décentralisation)**.

Elle a également adopté, sur proposition du rapporteur spécial et après intervention de **M. Christian Poncelet, président**, un amendement créant un article additionnel après l'article 67 du projet de loi de finances pour 1989 ; cet article additionnel tend à l'instauration d'une commission ayant pour mission de proposer une réforme du régime de la retraite des maires.

Enfin, la commission a procédé à **l'examen des crédits de l'économie, des finances et du budget : II. Services financiers, pour 1989, sur le rapport de M. Paul Loridant, en remplacement de M. Michel Manet, rapporteur spécial.**

M. Paul Loridant a déclaré que ces crédits de 36.234,81 millions de francs étaient en augmentation de 3,9 % par rapport à 1988, croissance inférieure à celle de l'ensemble des dépenses définitives du budget de l'Etat.

Il a noté une réduction des effectifs de 2.078 emplois, ce qui représente un effort de rigueur inférieur à la moyenne de l'ensemble du projet de budget. En effet, il a fallu créer un certain nombre d'emplois pour remplir de nouvelles tâches : 397 au titre de la mise en oeuvre de l'impôt de solidarité sur la fortune et 30 au titre de la mise en oeuvre du dispositif d'indemnisation des rapatriés. De plus, la lutte contre la fraude fiscale est renforcée par la création de 266 emplois.

M. Paul Loridant s'est également félicité de la poursuite de l'effort de modernisation que traduisent notamment la progression réelle des moyens informatiques de 36,6 % et les crédits consacrés à la formation des agents.

Il a également déclaré sa satisfaction de voir progresser de 9,45 % les crédits d'intervention, notamment au titre des organisations de consommateurs et des concours à l'agence pour la coopération technique, industrielle et économique.

M. Emmanuel Hamel a demandé si l'effort d'information du public en matière de fiscalité serait poursuivi. Il s'est également interrogé sur les suites données aux observations du rapport de la Cour des Comptes. Enfin, eu égard à la situation de notre commerce extérieur, il a considéré insuffisante la dotation du comité français des manifestations économiques à l'étranger.

M. Pierre Croze s'est inquiété de la réduction du poste correspondant à la participation de la France à diverses expositions internationales.

M. Bernard Pellarin a demandé si les crédits d'informatisation seraient affectés aux services du cadastre.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur la perspective de l'installation du ministère des finances à Bercy et sur l'état d'avancement des travaux d'infrastructures routières nécessaires à ce titre. Il s'est aussi demandé si la dotation destinée à la Cour des

Comptes était suffisante pour assurer un renforcement de ses moyens en personnel.

M. Paul Loridant a précisé que les crédits pour les manifestations économiques à l'étranger étaient établis chaque année en fonction des manifestations prévues.

Quant à l'installation à Bercy de 5.000 fonctionnaires du ministère des finances, il a indiqué que les travaux d'infrastructures routières relevaient de l'Etat et de la ville de Paris et qu'ils s'échelonnaient jusqu'en 1993.

M. Paul Loridant a enfin déclaré que l'informatisation du cadastre était en cours.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat **l'adoption des crédits pour l'économie, les finances et le budget : II. services financiers, pour 1989.**

Jeudi 10 novembre 1988 - Présidence de M. Jacques Descours Desacres, vice-président - La commission a, en premier lieu, procédé, **sur le rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, à l'examen du projet de loi n° 28 (1988-1989) relatif aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et aux fonds communs de créances.**

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, après avoir rappelé que la saisine de la commission des finances ne portait que sur le chapitre IV du texte relatif aux fonds communs de créances, a décrit les principaux mécanismes mis en oeuvre par ce chapitre.

Son objet est la fixation du régime juridique des fonds communs de créances, organismes pourvus de la personnalité morale et destinés à recueillir, à leur actif, des créances cédées par des établissements bancaires, qui seraient acquises grâce au produit de titres négociables émis dans le public, qui figureraient au passif de ces fonds.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les avantages de ce dispositif qui

permettra d'accroître la fluidité du marché des capitaux et pourrait déboucher sur un abaissement du coût du crédit, cet abaissement apparaissant toutefois aléatoire.

Le rapporteur pour avis a également évoqué les dangers de ce mécanisme, qui recèle des virtualités inflationnistes et pourrait permettre aux banques d'esquiver une augmentation, pourtant indispensable, du montant de leurs fonds propres.

Il a, enfin, présenté ses principales propositions d'amendements, qui visent à mieux garantir la sécurité des épargnants et des débiteurs dont la créance est cédée et à prévoir un régime fiscal mieux adapté au regard de l'ouverture européenne pour les parts émises par les fonds communs de créances.

A l'issue de l'intervention du rapporteur pour avis, **M. Robert Vizet** s'est déclaré hostile à ce projet, qui présente selon lui des dangers considérables pour les épargnants et les débiteurs.

M. Paul Loridant s'est déclaré perplexe face à un dispositif dont la mise en oeuvre devra être prudente et dont peu de banquiers ont aujourd'hui mesuré la portée. Ce projet contient en effet en germe l'éclatement des fonctions traditionnellement assurées par le système bancaire et les consommateurs sont très réticents face aux perspectives qu'il implique. Si la profession sait utiliser ses mécanismes, il pourrait toutefois se traduire à terme par un abaissement du coût du crédit. **M. Paul Loridant** s'est, enfin, déclaré en accord avec la philosophie des amendements présentés par le rapporteur pour avis.

M. Jacques Descours Desacres a indiqué être inquiet face à un projet qui pourrait entraîner une grave déresponsabilisation des organismes de crédit et comporter des risques inflationnistes non négligeables.

La commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi et des amendements proposés par le rapporteur pour avis.

A l'article 24, elle a adopté un amendement rédactionnel portant sur le second alinéa de l'article ; elle a également adopté, au troisième alinéa, un amendement prévoyant la possibilité d'effectuer une cession de créance sans notification au débiteur ; au quatrième alinéa, elle a adopté un amendement de coordination et a, enfin, adopté un amendement complétant l'article par un alinéa nouveau, conférant compétence à la commission bancaire pour contrôler le respect, par les fonds communs de créances, des dispositions de la loi.

Après l'article 24, elle a adopté deux articles additionnels précisant, pour le premier, les caractéristiques des documents devant être remis aux souscripteurs des parts des fonds communs de créances et la nature des contrôles exercés par la commission des opérations de bourse sur ce document et, pour le second, prévoyant une évaluation de la qualité des créances cédées par un organisme homologué par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances.

A l'article 25, elle a adopté un amendement d'ordre rédactionnel et un amendement supprimant le troisième alinéa de l'article, relatif au recouvrement des créances cédées, dont les dispositions ont paru devoir être isolées dans un article additionnel.

Après l'article 25, elle a adopté, après intervention de **MM. Jacques Descours Desacres, André Fosset, Josy Moinet**, et sur proposition du rapporteur pour avis et de M. Paul Loridant, un article additionnel excluant toute possibilité de transfert du recouvrement de la créance cédée à un établissement autre que celui qui a accordé le crédit, sauf accord exprès du débiteur.

Après l'article 25, elle a également adopté cinq articles additionnels, introduisant dans le chapitre IV du texte des dispositions figurant dans les chapitres II et III, qui, aux termes de l'article 31 du projet, ne doivent entrer en vigueur qu'au 31 octobre 1989 et auxquels l'article 26 renvoie pourtant expressément.

A l'article 26, qui renvoie à certaines dispositions des chapitres II et III, elle a, par coordination avec les cinq additionnels adoptés après l'article 25, adopté un amendement supprimant l'article.

A l'article 28, qui fixe le régime fiscal des parts des fonds communs de créances, elle a adopté un amendement fixant à 25 % le taux du prélèvement libératoire applicable aux produits de ces parts, quel que soit le terme de leur échéance, et deux amendements rédactionnels.

Après l'article 28, elle a adopté un article additionnel précisant les obligations des fonds communs de créances en matière statistique.

La commission a ensuite adopté l'ensemble du chapitre IV du projet de loi ainsi amendé.

Puis la commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 356 (1987-1988) autorisant l'approbation de l'avenant à la convention du 28 juillet 1967 entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, sur le rapport de M. Pierre Croze, rapporteur.

M. Pierre Croze a tout d'abord indiqué que cet avenant est le quatrième apporté à la convention fiscale franco-américaine de 1967. Trois autres sont intervenus en 1970, en 1978 et en 1984. Ce dernier avait pour objet de prendre acte des conséquences internationales de l'impôt sur les grandes fortunes.

Le présent avenant constitue en quelque sorte l'exact parallèle de celui de 1984, puisqu'il a pour objet, principalement, de prendre acte des conséquences internationales de la réforme fiscale américaine de 1986.

Le rapporteur a ensuite présenté certaines mesures intervenues ces derniers mois aux Etats-Unis intéressant indirectement ou directement les finances publiques, notamment :

- l'amendement Gramm Rudman Hollings de 1986 qui vise à réduire de façon automatique le déficit budgétaire américain,

- l'amendement Kassebaum de 1985 et 1987 qui limite la contribution américaine à 20 % du budget global de l'O.N.U. (au lieu des 25 % prévus).

Le jeu cumulé de ces deux amendements a des conséquences indirectes sur les dépenses nationales, puisque les contributions françaises aux organisations internationales deviennent plus impératives et que des révisions de quotes-parts ne sont pas exclues.

L'avenant prend acte de la réforme fiscale américaine de 1986 dont les principaux axes sont :

- d'une part, l'allègement et la simplification de l'imposition des particuliers. Par comparaison avec la France, le nouveau barème américain est toujours plus favorable pour les célibataires, et moins favorable pour les familles nombreuses ;

- d'autre part, l'alourdissement relatif de l'imposition des sociétés, avec notamment un système d'amortissement qui se rapproche du système français, et la limitation des déductibilités et crédits d'impôt.

Cette réforme comporte également la création de nouvelles taxes, et vise à réduire l'évasion fiscale. C'est pourquoi un avenant à la convention de 1967 est apparu nécessaire.

Le rapporteur a ensuite présenté les dispositions techniques de l'avenant.

L'article 2 de l'avenant concerne la notion de résident. Jusque-là, cette notion ne visait que les personnes physiques ou morales de droit privé. L'article assimile à des résidents les Etats et surtout les collectivités territoriales et les Etats fédérés. Ce "toiletage" paraissait opportun compte tenu des pouvoirs et des moyens accrus des collectivités locales.

L'article 3 est une conséquence de la réforme américaine et vise à prévenir l'évasion fiscale en prévoyant un mode d'imposition des bénéfices industriels et commerciaux, en cas de cessation d'activité.

En effet, jusqu'en 1986, les règles fiscales américaines permettaient aux sociétés étrangères possédant des établissements stables aux Etats-Unis d'échapper à l'impôt, en cas de cessation d'activité, en différant postérieurement à cette date l'encaissement de leurs revenus.

Le "tax reform act" de 1986 a supprimé cette possibilité. La modification de la convention franco-américaine a pour objet de confirmer ce changement.

Désormais, les revenus dégagés par un établissement stable seront imposables dans l'état de la source, même si le paiement est différé après la fin d'activité, c'est-à-dire au moment où l'établissement a cessé d'exister.

Une troisième modification concerne les primes de réassurance. La difficulté venait de la possibilité de déterminer si le contrat avait été négocié par l'établissement stable, ou le siège de la compagnie. Pour éviter toute difficulté, l'avenant confère le droit d'imposer, à l'Etat du siège de la compagnie.

Une quatrième modification, plus importante, est la conséquence directe de la réforme américaine qui a institué une taxe spécifique sur les succursales (Branch profit tax).

L'avenant prend acte de cette nouvelle imposition : l'Etat impose les distributions de bénéfices réalisés par tous les établissements stables situés sur son territoire, y compris les succursales. Cette imposition est identique à celle des distributions de dividendes opérées par une filiale au profit de sa société mère. C'est le même taux pour les deux pays, soit 5 %.

Dernière modification importante, celle de l'article 9 qui modifie les règles d'élimination des doubles impositions entre les Etats-Unis et la France. Il prévoit l'exonération en France des revenus passifs (dividendes, intérêts, redevances et gains en capital) de source américaine perçus par les personnes physiques qui ont la nationalité américaine et qui résident en France.

L'avenant constitue une mesure de simplification radicale, puisque tous les revenus passifs de source américaine, perçus par un américain résidant en France sont exonérés.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter le projet de loi n° 356 (1987-1988) autorisant l'approbation de l'avenant à la convention du 28 juillet 1967 entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et la fortune.**

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

Mardi 8 novembre 1988. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a procédé à l'audition de M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer, sur les crédits de son ministère pour 1989.

Le ministre a indiqué que le projet de budget pour 1989 s'élevait à 1.981 millions de francs, soit une augmentation de 11,72 % par rapport à l'an dernier, ce qui marquait l'importance de l'effort consenti par le Gouvernement en faveur de l'outre-mer. Il a souligné la part consacrée aux investissements qui progressait de 19,9 % en autorisations de programme et de 26,3 % en crédits de paiement.

Le ministre a ensuite exposé que son budget s'organisait autour de cinq lignes d'action prioritaires : l'accélération du développement économique de l'outre-mer, l'insertion des différents territoires dans leur zone géographique, le développement des relations avec la Communauté économique européenne, la poursuite de la décentralisation et la mise en oeuvre de l'égalité sociale.

Evoquant les problèmes de la Nouvelle-Calédonie, le ministre a rappelé que ce territoire constituait une priorité de la politique gouvernementale, et qu'il serait doté, avant même la signature des contrats de développement avec les provinces, de 280 millions de francs en autorisations de programme -soit une

progression de 120 % par rapport à 1988-, destinés à assurer la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement prévues par la loi référendaire, afin d'assurer le rééquilibrage du territoire au profit du nord et des îles.

Il a ensuite souligné l'importance des crédits consacrés au désenclavement du territoire (48,75 millions de francs avec, en particulier, la création d'un port en eau profonde à Népoui, l'aménagement d'une route transversale et l'amélioration de la desserte maritime et aérienne), au développement des infrastructures et de l'équipement des provinces (82 millions de francs) et à l'aide apportée aux projets de développement économique privé grâce à la création de l'institut calédonien de participation et à l'appui financier direct à certains projets (180 millions de francs).

Abordant la politique en faveur du logement social, le ministre a rappelé les conclusions de la mission effectuée par M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'action humanitaire, qui ont conduit à doter ce chapitre de 27,5 millions de francs destinés à améliorer l'habitat rural et à aider les ménages en matière de logement.

Après avoir rappelé l'importance du développement culturel du territoire, le ministre a indiqué que pour 1989 2,75 millions de francs seraient directement consacrés à cette action et que l'agence de développement de la culture canaque recevrait une dotation de fonctionnement de 4,7 millions de francs.

Le ministre a enfin souligné la priorité qu'il accordait à la formation professionnelle en Nouvelle-Calédonie et indiqué que le prochain collectif budgétaire comporterait 73 millions de francs de crédits supplémentaires destinés à assurer la rémunération des jeunes stagiaires du développement.

S'agissant de l'ensemble des départements d'outre-mer, le ministre a exposé que l'axe principal de la politique du Gouvernement consistait à promouvoir un

développement économique au service de l'égalité sociale. Il a précisé que la politique de développement économique serait financée grâce aux crédits du F.I.D.O.M. (405 millions de francs en autorisations de programme) et du F.I.D.E.S. (139,2 millions de francs en autorisations de programme), notamment pour ce qui concerne la mise en place d'infrastructures nouvelles à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les actions en faveur du développement intégré à la Réunion et la mise en oeuvre de la convention passée entre l'Etat et la collectivité territoriale de Mayotte.

Le ministre a ensuite indiqué qu'une réunion du comité interministériel d'aménagement du territoire, prévue pour le 17 novembre prochain, devait poser les grands principes qui présideront à la conclusion des contrats de plan entre l'Etat et les départements et collectivités territoriales d'outre-mer. A cet égard, il a indiqué qu'il était d'ores et déjà prévu que la participation de l'ensemble des ministères s'élèverait pour ces contrats à 500 millions de francs.

Le ministre a ensuite examiné les crédits consacrés à la recherche et exposé qu'il convenait de créer dans les départements et territoires d'outre-mer de véritables "pôles d'excellence". Il a indiqué que le projet de budget pour 1989 consacrait 89 millions de francs aux investissements scientifiques et 45 millions de francs au soutien des programmes scientifiques dans le territoire des terres australes et antarctiques.

Le ministre a ensuite abordé les difficultés soulevées par l'institution le 1er janvier 1993 du grand marché européen et il a précisé que le Gouvernement avait transmis à la commission européenne les plans de développement régionaux destinés à recevoir des crédits dispensés par les différents fonds structurels européens, le F.E.D.E.R., le F.E.O.G.A. et le Fonds social européen, afin que d'ici à 1992 le montant de ces crédits soit doublé.

Il a rappelé que le Gouvernement veillait au respect des spécificités des départements d'outre-mer au sein de la

Communauté européenne et qu'il s'attacherait à ne pas compromettre les ressources fiscales de ces départements, même s'il venait à être contraint de trouver un substitut à l'octroi de mer.

Abordant le problème de la parité sociale globale entre la métropole et les départements d'outre-mer, le ministre a indiqué qu'il convenait d'établir une large concertation avec les responsables locaux afin d'assurer la promotion d'une véritable égalité des droits en matière de formation et d'éducation, de revenu, d'accès à l'emploi et de protection sociale, sans négliger pour autant les devoirs qui constituent la contrepartie de ces droits, notamment en matière fiscale et sociale.

Il a en outre indiqué qu'il souhaitait que les dispositions relatives au revenu minimum d'insertion s'appliquent dans les départements d'outre-mer dans les meilleurs délais afin qu'elles puissent entrer en vigueur en même temps qu'en métropole, et que la différence entre le revenu minimum d'insertion métropolitain et le salaire minimum garanti dans les départements d'outre-mer serait consacrée à la lutte contre l'illétrisme outre-mer et au financement d'actions en faveur du logement.

Il a enfin insisté sur l'importance qu'il accordait à la formation professionnelle outre-mer, que celle-ci prenne la forme de stages de qualification, de stages de reclassement ou de travaux d'utilité collective, et sur le rôle qui était reconnu à l'association nationale des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.), dont les statuts allaient être modifiés afin de garantir une meilleure efficacité des actions d'insertion qu'elle devait mettre en oeuvre.

M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis du budget des départements d'outre-mer, a tout d'abord commenté le résultat du référendum du 6 novembre et a souligné que les électeurs d'outre-mer n'avaient pratiquement pas participé au scrutin. Il a justifié cette attitude par les craintes que ce référendum avait fait naître dans l'esprit de ces électeurs qui redoutaient un abandon prochain de la Nouvelle-Calédonie par la France.

Il a ensuite souligné l'importance de la politique de désenclavement qui devait être menée dans ce territoire et regretté que le développement de la culture française ne reçût pas toujours l'attention qu'il mérite, y compris dans des Etats aujourd'hui indépendants tels que l'île Maurice. S'agissant du rétablissement nécessaire de la confiance en Nouvelle-Calédonie, il lui est apparu comme étroitement dépendant de l'impartialité de l'Etat.

Abordant les problèmes des départements d'outre-mer, le rapporteur pour avis a rappelé que ces départements ne pouvaient renoncer à la ressource fondamentale que constitue l'octroi de mer et qu'il convenait de trouver dans les meilleurs délais une solution aux difficultés soulevées par l'attitude de la Communauté européenne en la matière.

M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis, a ensuite souligné que la mobilité des jeunes d'outre-mer était indispensable et que, dans cette perspective, la mission de l'A.N.T. devait être renforcée. Puis il s'est inquiété de l'évolution des crédits budgétaires consacrés au logement social outre-mer avant de demander des précisions sur le contenu des actions de formation et d'insertion envisagées dans les départements d'outre-mer. Il a ensuite souhaité que la Communauté économique européenne prenne conscience des chances offertes par l'outre-mer. Il s'est enfin inquiété de l'évolution des négociations entre le Gouvernement canadien et le Gouvernement français sur la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon. Puis il a demandé dans quels délais seraient aménagés le port et l'aéroport de Mayotte, et dans quelle mesure le Gouvernement envisageait de mettre en oeuvre le plan d'action juridique dans cette collectivité territoriale qui n'a toujours, aujourd'hui, ni code civil, ni code du travail, ni code des marchés publics.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis du budget des territoires d'outre-mer, a rappelé qu'il restait encore un long chemin à parcourir avant de convaincre ceux qui restaient réticents aux accords de Matignon, et

qu'en Nouvelle-Calédonie les moyens économiques et financiers ne suffiraient pas à assurer un développement satisfaisant sans que soit mise en oeuvre une politique de formation des hommes susceptible de donner au territoire les cadres dont il a besoin.

Après avoir relevé que le délai de dix ans qui précédera la consultation d'autodétermination ne laissait guère de temps pour mettre efficacement en oeuvre des actions de rééquilibrage du territoire, le rapporteur pour avis a souhaité que tout soit fait pour favoriser le développement dans la réconciliation.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a ensuite interrogé le ministre sur l'état d'avancement du projet de piste en terre Adélie et des projets d'aménagement sur l'îlot Clipperton. Il lui a également demandé des précisions sur l'éventuel réaménagement du statut de la Polynésie et sur les perspectives de régionalisation aux îles Marquises.

M. Jacques Larché, président, a indiqué qu'il avait l'intention de soumettre à la commission une proposition tendant à suivre plus précisément et plus régulièrement l'application de la loi référendaire en Nouvelle-Calédonie, dans la mesure où les modalités de mise en oeuvre des principes posés par ce texte sont la clé du succès de la politique engagée.

En réponse à ce souhait, **M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'outre-mer**, a indiqué qu'il était disposé à exposer régulièrement devant la commission la mise en place de la loi référendaire et qu'il pouvait d'ores et déjà indiquer à la commission que les engagements pris par le Gouvernement allaient très rapidement se traduire sur le terrain. Evoquant les résultats du référendum, le ministre a souligné que, malgré leur importance, les votes négatifs dans la région de Nouméa ne pouvaient être assimilés totalement à un vote de défiance à l'égard des accords de Matignon.

Puis il a précisé les grands axes de la politique de désenclavement fiscal et culturel du territoire avant de souligner la priorité qu'il incombe d'y donner à l'éducation et à la formation. A cet égard, il a précisé que le ministre de l'éducation nationale se rendrait prochainement en Nouvelle-Calédonie et que vingt-cinq futurs cadres A de la fonction publique territoriale calédonienne suivraient d'ores et déjà un stage de formation en métropole.

Le ministre a ensuite abordé le problème de l'octroi de mer en rappelant que la commission des Communautés européennes était hostile au maintien de cette ressource et que le Gouvernement français lui avait d'ores et déjà proposé un aménagement du dispositif dont la mise en place s'effectuerait progressivement à compter de 1993.

Le ministre a relevé que les crédits consacrés à l'habitat social progressaient moins que l'an dernier, mais que les engagements pris par l'Etat dans les lois de programme seraient tenus. Il a ensuite rappelé qu'il n'était pas question de mettre en cause le rôle de l'A.N.T. et que la réforme actuellement en cours ne tendait qu'à mieux lui permettre d'assurer sa mission d'insertion. Soulignant l'importance de la formation des travailleurs d'outre-mer, il a en outre rappelé que d'ici à 1992 l'effort de formation en leur faveur serait multiplié par deux. Le ministre a ensuite indiqué que la piste d'atterrissage à Mayotte était actuellement en cours d'étude et que la première tranche du port de Longoni serait ouverte dès 1989.

S'agissant de la mise en oeuvre du plan d'action juridique pour Mayotte, il a précisé qu'il envisageait de relancer ce plan, que les modalités d'une telle action n'étaient pas encore précisées, mais qu'il n'était pas exclu de recourir à une loi d'habilitation ainsi que le suggérait **M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis.**

A propos du territoire des terres australes et antarctiques, le ministre a indiqué que la piste d'atterrissage en Terre Adélie serait achevée en 1992 et que d'ores et déjà 20 millions de francs seront consacrés à

ce financement en 1989. Il a indiqué à la commission qu'une convention sur l'exploitation des ressources minérales de l'Antarctique avait été signée à Wellington en juin 1988 et qu'il envisageait de faire très prochainement un bilan de l'action conduite par la France dans ce territoire avec l'Administrateur supérieur.

Le ministre a ensuite indiqué que la France disposait depuis 1980 d'installations météorologiques à Clipperton et que si l'Académie des sciences de l'outre-mer avait passé une convention pour l'installation d'une base de pêche sur l'atoll, il lui semblait que le projet envisagé restait pour l'heure peu convaincant. Il a également précisé que la France ne manquait pas de réaffirmer sa souveraineté sur cet îlot.

A propos du statut de la Polynésie française, le ministre a précisé que certains aménagements pourraient être envisagés par la commission Etat-territoire et que, dans l'ensemble, les Polynésiens souhaitaient un renforcement de la régionalisation et de la coopération intercommunale. Il a indiqué qu'à terme, un conseil d'archipel pourrait être mis en place dans les îles Marquises.

Mercredi 9 novembre 1988. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport de M. Raymond Bouvier sur la proposition de loi n° 243 (1986-1987) - redéposée le 4 novembre 1988 sous le n° 71 (1988-1989)- de M. Ernest Cartigny, tendant à abroger les dispositions de l'article L. 238 du code électoral relatives aux incompatibilités familiales dans les conseils municipaux et sur sa propre proposition de loi n° 3 (1988-1989) relative aux incompatibilités familiales au sein des conseils municipaux.

Après avoir rappelé que le régime des incompatibilités familiales frappe, aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 238 du code électoral, les ascendants et les

descendants, les frères et les soeurs, dans les communes de plus de cinq cents habitants, **M. Raymond Bouvier, rapporteur**, a souligné que ce dispositif avait pour origine une loi impériale du 5 mai 1855.

Le rapporteur a précisé que cette incompatibilité avait déjà fait l'objet de deux aménagements successifs, le premier en 1980 pour supprimer les alliés de la liste mentionnée au quatrième alinéa de l'article L. 238 du code électoral, le second en 1982 pour supprimer les conjoints de cette même liste, la loi n° 80-1057 du 23 décembre 1980 ayant, de surcroît, exclu du champ d'application de l'incompatibilité les communes découpées en secteurs électoraux, pour les personnes élues dans des secteurs différents.

Soulignant le caractère injuste et inadapté de ce régime d'incompatibilité, qui empêche les membres d'une même famille -se réclamant, le cas échéant, de courants de pensées différents- de participer à la gestion des affaires municipales, **M. Raymond Bouvier, rapporteur**, a indiqué que la proposition de loi de M. Ernest Cartigny retenait une solution radicale, tendant à l'abrogation pure et simple des dispositions relatives aux incompatibilités familiales, alors que sa propre proposition de loi optait pour une réforme plus limitée et progressive, tendant à laisser subsister les incompatibilités familiales, dès lors que le nombre des membres d'une même famille serait supérieur à deux.

A l'issue de cette présentation générale, un débat s'est engagé au cours duquel sont intervenus notamment **MM. Jean-Marie Girault, Jacques Larché, président, Bernard Laurent, Louis Virapoullé, Daniel Hoeffel, Michel Dreyfus-Schmidt, Luc Dejoie, Michel Rufin et Guy Allouche**.

En réponse aux questions posées, **M. Raymond Bouvier, rapporteur**, a apporté un certain nombre de précisions concernant :

- l'objectif du régime des incompatibilités familiales qui était au départ d'éviter la mainmise de familles influentes sur les conseils municipaux ;

- l'application de l'ordre du tableau pour déterminer, en cas d'élection de plusieurs membres d'une même famille, ceux d'entre eux qui sont frappés par l'incompatibilité.

Constatant que la plupart des intervenants partageaient son souci de réformer le régime des incompatibilités familiales mais en procédant de façon progressive, il a relevé l'anomalie qu'il y avait à permettre à un père et à sa belle-fille, par exemple, de siéger dans un conseil municipal tout en interdisant de le faire à un père et à sa fille simultanément. Il s'est en outre étonné de ce que cette disposition ne s'applique que pour certains conseils municipaux, alors qu'aucune incompatibilité familiale ne frappe les membres des conseils généraux, des conseils régionaux et des assemblées parlementaires.

Au terme du débat, **M. Jacques Larché, président**, a fait ressortir que se posait la double question de savoir si une modification devait être ou non apportée au dispositif en vigueur et, dans l'affirmative, si cette réforme devait tendre à la suppression pure et simple de l'incompatibilité ou à son aménagement.

La commission a décidé de s'engager dans la voie de la réforme, puis, le groupe socialiste s'abstenant, elle a **adopté la proposition de loi**, en retenant la solution de son rapporteur, qui limite à deux le nombre des ascendants et descendants, frères et soeurs pouvant être simultanément membres du même conseil municipal.

M. Charles Jolibois, rapporteur pour avis du projet de loi n° 27 (1988-1989), déclaré d'urgence, modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative **à la liberté de communication**, est alors intervenu pour attirer l'attention de la commission sur l'amendement n° 125 présenté par M. Daniel Hoeffel et les membres du groupe de l'union centriste, M. Marcel Lucotte et les

membres de l'union des républicains et des indépendants, M. Charles Pasqua et les membres du groupe du rassemblement pour la République, apparentés et rattachés, ayant pour objet de valider les décisions de la commission nationale de la communication et des libertés dans la mesure "où elles n'ont pas été précédées d'un appel à candidatures ou que l'appel à candidatures a été limité à ces services".

Il a souligné que la rédaction de l'article 20 du projet de loi comportait une phrase ambiguë sur le maintien en vigueur des autorisations jusqu'à leur terme. Il a rappelé que la commission des lois l'avait écartée de façon à éviter tout risque d'interprétation extensive tendant à une validation trop générale.

Après avoir remarqué qu'il n'y avait pas de contradiction formelle sur ce point entre cette décision et celle de la commission des affaires culturelles qui avait donné un avis favorable sur l'amendement n° 125, **M. Charles Jolibois, rapporteur pour avis**, a souhaité connaître la position de la commission sur cette question.

Après avoir fait observer que les décisions d'autorisation récemment annulées par le Conseil d'Etat (question qui se trouve être indirectement à l'origine du dépôt de l'amendement n° 125) l'avaient été pour des motifs de procédure, **M. Jacques Larché, président**, a insisté sur la déstabilisation du fonctionnement du service audiovisuel qui pourrait résulter d'annulations en chaîne et a démontré que l'amendement n° 125 permettait d'éviter de telles difficultés.

La commission a alors décidé de **se rallier à l'amendement n° 125** tendant à prévoir une validation ponctuelle et strictement limitée.

La commission a ensuite **examiné le rapport pour avis** présenté par **M. Jacques Thyraud** sur le projet de loi n° 4 (1988-1989) relatif à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a tout d'abord précisé que le projet reprenait l'essentiel du dispositif initialement prévu par un précédent projet de loi déposé par M. François Guillaume, ministre de l'agriculture dans le Gouvernement de M. Jacques Chirac, sous réserve des dispositions consacrées au droit des structures, à l'enseignement agricole et à la formation professionnelle des agriculteurs. Il a ensuite présenté l'économie générale du texte en indiquant qu'il comportait trois chapitres : un chapitre premier consacré à l'entreprise agricole, qui définit les activités agricoles, aménage certaines règles applicables aux différentes formes sociétaires, précise et améliore le statut de l'agricultrice et individualise le loyer de la maison d'habitation au sein des baux ruraux ; un chapitre II qui introduit en agriculture le règlement amiable, le redressement et la liquidation judiciaires ; un chapitre III enfin qui précise les règles d'assujettissement au régime social agricole et les modalités de calcul des cotisations et qui améliore la protection sociale des agricultrices et des salariés agricoles.

Le rapporteur pour avis a suggéré que la commission concentre son attention sur les articles 2 et 3 qui définissent les activités agricoles et sur le chapitre II qui étend les procédures collectives à l'agriculture, l'économie générale du projet relevant de l'examen de la commission des affaires économiques.

Après avoir évoqué les difficultés que rencontraient de nombreux agriculteurs et souligné l'évolution récente de ce secteur d'activité qui se traduit à la fois par une augmentation de la productivité et de la production et par une réduction massive du nombre des agriculteurs, le rapporteur pour avis a précisé qu'il n'était pas aisé de définir une législation uniforme susceptible de prendre en compte l'hétérogénéité des structures agricoles. Il a précisé que l'adaptation à l'agriculture de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires soulevait quelques difficultés mais qu'il

apparaissait souhaitable de réaliser cette extension afin de permettre aux agriculteurs connaissant des difficultés financières de bénéficier du régime du redressement judiciaire qui emporte notamment la suspension du cours des intérêts et évite la déchéance du terme, ainsi que la liquidation judiciaire qui, une fois les opérations closes, met fin aux poursuites alors que la déconfiture civile ne permet pas un tel moratoire.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a exposé que le projet de loi proposait tout d'abord une adaptation du règlement amiable aux entreprises agricoles mais qu'il convenait de ne pas fonder trop d'espoir sur une procédure dont le bilan apparaissait aujourd'hui décevant. Il a donc estimé indispensable de réserver le bénéfice de cette procédure aux débiteurs qui étaient encore "in bonis" et d'en simplifier l'architecture générale, notamment en supprimant la commission de conciliation qui faisait double emploi avec la commission des agriculteurs en difficulté instituée par une circulaire du 10 octobre dernier, et en renonçant au caractère obligatoire de la tentative préalable de règlement amiable.

Le rapporteur pour avis a ensuite précisé que le projet de loi apportait des modifications à la loi de 1985 afin d'adapter le redressement et la liquidation judiciaires aux spécificités d'exercice des activités agricoles. Il a indiqué qu'il proposait d'introduire certaines précisions dans ce dispositif.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des amendements** proposés par le rapporteur pour avis.

Au terme d'un débat sur l'article premier auquel ont participé MM. Germain Authié, Alphonse Arzel, Bernard Laurent, Jacques Thyraud et M. Jacques Larché, président, la commission a estimé qu'elle n'avait pas à intervenir sur la formulation de l'objet du projet de loi proposée à l'article premier bien que sa portée lui soit apparue comme insuffisamment normative.

A l'article 2, la commission a décidé, sur proposition de **M. Germain Authié**, d'adopter un amendement supprimant le mot "naturel" dans la définition que cet article donne des activités agricoles. Elle a, en outre, adopté un amendement proposé par le rapporteur pour avis tendant à conserver le caractère accessoire des activités de service ayant pour support l'exploitation agricole, un amendement tendant à créer un nouvel alinéa disposant que les activités agricoles, telles qu'elles sont définies au premier alinéa, présentent un caractère civil, enfin un troisième amendement tendant à insérer un dernier alinéa qui précise que toute personne physique exerçant une ou plusieurs activités agricoles est dénommée agriculteur et qu'est dénommée entreprise agricole, toute activité agricole exercée par une personne physique ou morale.

A l'article 3, la commission a adopté un amendement de cohérence avec la rédaction qu'elle a retenue pour l'article 2 en disposant que toutes les entreprises agricoles sont immatriculées à un registre de l'agriculture. Elle a en outre retenu un amendement tendant à compléter cet article par un nouvel alinéa qui dispose que la première inscription à ce registre vaut accomplissement de l'ensemble des formalités administratives et fiscales exigées pour la création d'une entreprise agricole.

Après avoir longuement débattu de l'opportunité de créer un registre de l'agriculture, des effets juridiques de l'immatriculation et de la qualité de l'autorité détentrice du registre, la commission, après l'intervention notamment de **M. Luc Dejoie**, a mandaté son rapporteur pour avis pour demander au Gouvernement des précisions sur ce point.

La commission a ensuite abordé l'examen du chapitre II en adoptant deux amendements de son rapporteur pour avis destinés à clarifier la présentation du texte et complétant l'intitulé du chapitre et de la première sous-section par les mots "l'entreprise agricole".

A l'article 12, la commission a adopté un amendement tendant à modifier le premier alinéa afin de mieux préciser la portée de la procédure de règlement amiable.

Après un débat auquel ont participé MM. Germain Authié, Jacques Thyraud et Jacques Larché, président, et sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a ensuite supprimé l'article 13 qui institue une commission départementale de conciliation.

La commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article 14 réservant au seul débiteur la faculté de demander l'ouverture d'un règlement amiable et prévoyant que le procureur de la République peut saisir le président du tribunal lorsqu'il lui paraît qu'un règlement amiable est envisageable, cette faculté permettant, le cas échéant, d'établir un lien entre la procédure de règlement amiable et la commission des agriculteurs en difficulté qui peut signaler à l'attention du procureur une situation où cette procédure pourrait utilement s'appliquer.

A l'article 15, la commission a substitué le terme de règlement à celui de redressement afin de marquer que l'objet de la procédure de règlement amiable est clairement distinct de celui du redressement judiciaire.

A l'article 16, la commission a adopté une nouvelle rédaction du début de second alinéa de l'article afin de préciser que le conciliateur reçoit communication des informations obtenues par le président du tribunal et des résultats de l'expertise ordonnée, le cas échéant, par ce dernier.

Abordant ensuite l'examen des dispositions relatives à l'extension aux agriculteurs du redressement et de la liquidation judiciaires, la commission a tout d'abord adopté un amendement tendant à préciser l'intitulé de la section 2.

Elle a ensuite adopté une nouvelle rédaction des deux premiers alinéas de l'article 19.

Au premier paragraphe de l'article 19, après un débat auquel ont participé MM. Germain Authié, Bernard

Laurent, Jacques Thyraud et Jacques Larché, président, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer le seuil prévu pour l'accès aux procédures collectives. Elle a en effet estimé que tous les agriculteurs devaient pouvoir y être admis.

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à introduire un paragraphe additionnel avant le paragraphe II de l'article 19 qui permet à un décret en Conseil d'Etat de fixer les seuils de chiffres d'affaires et de salariés qui déterminent, pour les entreprises agricoles, le recours à la procédure normale en matière de redressement judiciaire.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression du paragraphe II de l'article 19 afin d'ouvrir aux créanciers comme au débiteur un accès direct aux procédures collectives sans que ceux-ci soient préalablement tenus de faire usage du règlement amiable.

Après le paragraphe III de l'article 19, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un paragraphe additionnel qui prévoit que lorsqu'une entreprise agricole est en redressement judiciaire, la durée de la période d'observation est fixée par le tribunal en fonction de l'année culturale en cours et des usages spécifiques aux productions concernées.

Par coordination, elle a adopté deux amendements de même nature avant le paragraphe IX de l'article 19, afin d'étendre cette période d'observation dérogatoire à la procédure simplifiée et d'allonger la période pendant laquelle l'exploitation peut être poursuivie pour les besoins de la liquidation judiciaire.

Après le paragraphe VI de l'article 19, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un paragraphe additionnel qui exclut l'application de la location-gérance aux entreprises agricoles ; par coordination, elle a adopté après le paragraphe VII de l'article 19 un amendement complétant en ce sens l'article 98 de la loi du 25 janvier 1985.

Avant le paragraphe VII de l'article 19, la commission a adopté un premier amendement tendant à introduire un paragraphe additionnel destiné à compléter l'article 82 de la loi du 25 janvier 1985 afin de préciser les modalités de cession du bail rural lorsque le redressement judiciaire comporte un plan de cession. Elle a ensuite adopté un second amendement qui complète l'article 85 et précise que lorsque la cession porte sur des biens agricoles, la SAFER ne peut exercer son droit de préemption.

Par coordination avec ces amendements, elle a adopté un amendement de suppression du paragraphe VII de l'article 19.

Après les interventions de **MM. Bernard Laurent et Germain Authié**, la commission a adopté un amendement après le paragraphe VIII de l'article 19, tendant à insérer un paragraphe additionnel destiné à compléter l'article 142 de la loi du 25 janvier 1985 afin d'ouvrir au tribunal la faculté de désigner, pendant le redressement judiciaire, un médiateur chargé de rechercher un accord amiable entre le débiteur et ses principaux créanciers.

La commission a ensuite adopté une nouvelle rédaction du paragraphe X de l'article 19 afin de substituer au report de la vente de la maison d'habitation de l'agriculteur en liquidation la faculté pour le juge d'accorder au débiteur un délai de grâce pour quitter sa maison.

Après le paragraphe X de l'article 19, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel qui complète l'article 173 de la loi du 25 janvier 1985 et précise que les jugements par lesquels le tribunal statue sur la reprise, l'attribution ou la cession du bail rural sont insusceptibles d'appel.

Après le paragraphe XII de l'article 19, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un paragraphe additionnel qui soumet l'agriculteur tenu d'avoir une

comptabilité aux dispositions de la loi du 25 janvier 1985 relatives à la faillite personnelle.

Après le paragraphe XV de l'article 19, la commission a adopté un amendement tendant à compléter le paragraphe 4 de l'article 197 de la loi du 25 janvier 1985 afin d'éviter que les agriculteurs qui ne sont pas légalement tenus d'avoir une comptabilité soient poursuivis pour banqueroute.

A l'article 20, la commission a adopté une nouvelle rédaction du second alinéa afin de préciser que tous les agriculteurs doivent cotiser à l'Association pour la garantie des salaires dès lors que tous sont admis au bénéfice des procédures collectives.

La commission a ensuite décidé de donner un avis favorable au projet de loi ainsi modifié.

Enfin, elle a décidé de reconduire **M. Raymond Bouvier**, M. Hubert Haenel ayant retiré sa candidature, comme **candidat** appelé à représenter le Sénat au **Conseil national de la montagne**.

Jeudi 10 novembre 1988. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a désigné **M. Jacques Larché** comme **rapporteur** pour le **projet de loi n° 28 (1988-1989) relatif aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et aux fonds communs de créances**, en remplacement de M. Etienne Dailly, démissionnaire.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE
SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION
DU PROJET DE LOI RELATIF
AU REVENU MINIMUM D'INSERTION**

Judi 10 novembre 1988.- Présidence de M. Charles Bonifay, président d'âge.- La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la **nomination** de son **Bureau**.
Ont été élus :

- **M. Jean-Pierre Sueur**, député, **président** ;
- **M. Jean-Pierre Fourcade**, sénateur, **vice-président** ;
- **MM. Jean-Michel Belorgey**, député, et **Pierre Louvot**, sénateur, respectivement **rapporteurs** pour l'**Assemblée nationale** et pour le **Sénat**.

Le compte rendu de cette séance sera publié dans le prochain bulletin des commissions.