

# SÉNAT

---

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1989-1990

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	Pages
	-
<b>Affaires culturelles .....</b>	<b>817</b>
<b>Affaires économiques et Plan .....</b>	<b>837</b>
<b>Affaires étrangères, défense et forces armées .....</b>	<b>851</b>
<b>Affaires sociales .....</b>	<b>867</b>
<b>Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation .....</b>	<b>871</b>
<b>Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale .....</b>	<b>875</b>
<b>Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle .....</b>	<b>905</b>

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mercredi 22 novembre 1989.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.-La commission a tout d'abord examiné, sur le rapport pour avis de M. François Lesein, le projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1990.**

Le rapporteur pour avis a indiqué que le budget alloué à la jeunesse et aux sports augmentait de façon raisonnable. A structure constante (transfert notamment des crédits affectés à la lutte contre la toxicomanie -53 millions- au ministère de la solidarité), le budget augmente de 4,2% par rapport à 1989.

Les moyens des services (titre III) diminuent de 1,9%, en revanche les crédits d'interventions publiques (titre IV) augmentent de 12,7% avec une progression plus importante pour les sports (+ 20,2%) que pour la jeunesse (+ 8,7%).

Les dépenses en capital au titre des équipements de l'Etat sont maintenues. Les subventions aux collectivités locales diminuent de plus de 22%.

Par ailleurs, les prévisions de recettes pour le fonds national pour le développement du sport (F.N.D.S.) sont maintenues à 900 millions de francs.

Enfin, les ressources du fonds national pour le développement de la vie associative augmentent de 4,8%.

**M. François Lesein** a ensuite présenté les principaux aspects du budget de la jeunesse et des sports.

Il a estimé positif que l'aménagement des rythmes de vie des enfants (A.R.V.E.) bénéficie de 60 millions de mesures nouvelles, dont 30 millions au titre du sport. La politique amorcée en 1985 concernant l'A.R.V.E. se poursuit. Pour 1989-1990, il est prévu que 1.500.000 enfants en bénéficient.

Toutefois, il a noté un désengagement progressif de l'Etat dont la part ne représente plus que 18% du coût de l'opération en 1990. Il a regretté que rien ne soit prévu pour faciliter l'accès des communes de moins de 5.000 habitants à ces dispositifs.

En revanche, il s'est félicité que la part du F.N.D.S. dans le financement de l'A.R.V.E. continue à décroître, ce qui prouve la volonté de l'Etat de prendre en charge ces actions.

**M. François Lesein** a remarqué qu'aucun décret n'était encore paru pour l'application de la loi n° 89-432 relative à la prévention et à la répression de l'usage des produits dopants, mais le secrétaire d'Etat à la jeunesse et aux sports a annoncé à l'Assemblée nationale que cette publication interviendrait d'ici mai 1990.

Six millions de francs de mesures nouvelles sont prévus en faveur de la lutte contre le dopage ; les deux tiers seront consacrés à l'accroissement des moyens du laboratoire national de dépistage du dopage.

**M. François Lesein** a ensuite précisé que la politique du sport de haut niveau consiste essentiellement en la poursuite de la réforme de la formation des jeunes espoirs sportifs confiée aux "centres permanents d'entraînement et de formation" et dans le maintien du dispositif d'aide aux athlètes de haut niveau. Celui-ci repose sur les conventions d'insertion professionnelle qui visent à offrir aux sportifs une activité professionnelle compatible avec leur carrière sportive.

En revanche, **M. François Lesein** a déploré que la politique générale du sport de masse semble marquer un temps d'arrêt. En dehors des 30 millions de francs affectés

à l'A.R.V.E., le sport de masse ne bénéficie d'aucune autre mesure.

De plus, les crédits du F.N.D.S. affectés au sport de haut niveau augmentent plus rapidement que ceux affectés aux subventions de fonctionnement pour les associations alors que cet organisme a été créé pour aider principalement le sport de masse.

Il a aussi constaté que les subventions d'équipement destinées aux collectivités locales ou aux associations diminuent respectivement de 17% et de 55%.

Le rapporteur pour avis a souligné que la baisse des recettes du fonds national pour le développement du sport se poursuit. Les recettes pour l'année 1988 se sont élevées à 810 millions de francs au lieu des 1.060 prévus. Les prévisions pour 1989 laissent espérer seulement 780 millions de francs de recettes.

L'amendement adopté par la commission pour tenter d'accroître les recettes du F.N.D.S. pourrait contribuer à enrayer l'érosion constatée des moyens mis à la disposition du sport. Toutefois, il a ajouté qu'une révision du mode de prélèvement sur le revenu des jeux lui paraissait indispensable. L'attribution d'une somme forfaitaire déterminée chaque année lui semblerait constituer une meilleure garantie de stabilité des ressources du F.N.D.S.

M. François Lesein a regretté que les subventions allouées à l'office franco-québécois et à l'office franco-allemand pour la jeunesse soient seulement reconduites en 1990.

Le rapporteur pour avis a enfin indiqué que dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'acte unique européen, une politique d'harmonisation des législations sportives est à terme, nécessaire. Il a rappelé que la France avait une position avancée au regard de la situation des athlètes de haut niveau. Pour en préserver les acquis, il conviendrait de préparer concrètement et rapidement l'échéance de 1992.

**M. François Lesein** a ensuite ajouté que lors des débats à l'Assemblée nationale, le budget de la jeunesse et des sports a été majoré de 105,665 millions de francs. La croissance du budget s'élève donc, à structure constante, à 9%, augmentation légèrement supérieure à celle des crédits de l'éducation nationale.

En conclusion, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption de ce budget sous réserve :

- de l'adoption d'un amendement instituant un prélèvement supplémentaire de 0,5% sur les enjeux du loto en faveur du fonds national pour le développement du sport ;

- d'un engagement du Gouvernement de revoir les règles de prélèvement sur le revenu des jeux.

Sont ensuite intervenus :

- **M. Gérard Delfau** qui a indiqué qu'il était très favorable à la proposition du rapporteur pour avis concernant la modification des modalités du prélèvement sur les jeux. Elle permettrait en effet de remédier aux difficultés que connaissent actuellement les communes en raison des retards constatés dans le versement des subventions du F.N.D.S. En outre, elle faciliterait la gestion de ce dernier.

- **M. le président Maurice Schumann** qui a déploré que, de plus en plus souvent, l'Etat ait tendance à ne pas associer au transfert de compétences le transfert de ressources. Il a ajouté que ce désengagement progressif de l'Etat est particulièrement préoccupant en matière d'aménagement des rythmes de vie des enfants.

Il s'est ensuite inquiété de la lenteur avec laquelle le texte de la loi relatif à la prévention et à la répression du dopage va être mis en application alors que l'Assemblée nationale et le Sénat l'avaient adopté de façon unanime. Le secrétaire d'Etat en avait souligné lui-même l'urgence lors des débats.

**M. François Lesein**, approuvant les propos du président Maurice Schumann, a jugé indispensable que le dispositif de lutte contre le dopage puisse être opérationnel pour les Jeux Olympiques.

En conclusion de ce débat, la commission, suivant les propositions de son rapporteur pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption du projet de budget de la jeunesse et des sports pour 1990, sous réserve de l'adoption de l'amendement proposé et d'une modification, pour l'avenir, des modalités de financement du F.N.D.S.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport pour avis de **M. Hubert Martin**, les crédits de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs pour 1990.

**M. Hubert Martin** a indiqué que les crédits de l'environnement qui augmentaient, dans le texte initial du projet de loi de finances pour 1990, de 14,6% (de 9% à structures constantes), avaient été abondés de 87,5 millions de francs lors de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale.

Il a ensuite rappelé les priorités du secrétariat d'Etat - l'élimination et le traitement des déchets, le respect des engagements internationaux de la France et l'application des directives communautaires, la protection de la nature et la recherche - avant de déclarer que l'évolution somme toute positive des crédits pour 1990 appelait deux observations :

- les dépenses en faveur de notre environnement continueront en 1990 à représenter une infime partie du budget de l'Etat (0,06%) ;

- le recours répété aux annulations de crédits en cours d'exercice porte atteinte à la crédibilité de la politique menée.

Puis il s'est félicité du rôle nouveau de la France dans les négociations communautaires et internationales relatives à l'environnement, notamment dans les

domaines de la protection de l'atmosphère, du commerce et du traitement des déchets et de la protection de la nature.

Mais, soulignant qu'il pouvait être tentant d'établir certaines comparaisons, il a regretté que l'on n'accorde pas dans le même temps autant d'attention à la qualité de la vie des Français, les actions du secrétariat d'Etat en la matière enregistrant dans le projet de loi de finances une diminution de 0,3% en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Or, a-t-il déclaré, l'amélioration de la qualité de la vie constitue, elle aussi, une priorité, ce qu'il a ensuite démontré à propos de la lutte contre le bruit.

Après avoir évoqué les effets et le coût social du bruit, puis invité la commission à constater l'insuffisance des crédits engagés depuis plusieurs années dans la lutte contre les nuisances sonores, il a plaidé en faveur d'une politique plus volontariste axée sur les trois priorités suivantes :

- remédier à la complexité du "droit du bruit" : la diversité des textes rend ambigu le partage des compétences, tout particulièrement entre maire et préfet dans la lutte contre les bruits de voisinage. **M. Hubert Martin** a indiqué qu'il était envisagé de procéder en 1990 à un aménagement du code des communes afin de confier, dans tous les cas, la police de la tranquillité au maire ; il a souligné qu'une telle réforme s'imposait car c'est à l'échelon municipal qu'est quotidiennement menée la lutte contre le bruit ;

- relancer rapidement le programme de résorption des "points noirs" aux abords des voies routières les plus bruyantes : **M. Hubert Martin** a estimé qu'il convenait, à la suite du rapport Tutenuit, d'associer financièrement à cette relance le secrétariat d'Etat chargé de l'environnement dont la participation, contrairement à celle de l'administration de l'équipement, permettrait de retenir, comme critère unique d'intervention, le niveau insupportable de la nuisance, qu'il y ait ou non antériorité

du bâti. Deux impératifs, a indiqué le rapporteur pour avis, devraient présider à la gestion de cette participation - la continuité et la souplesse d'intervention - et ces deux impératifs plaident en faveur du fonds d'intervention pour la qualité de la vie, d'autant que la résorption des "points noirs" du bruit ne devant avoir qu'un temps, son financement entre assurément dans la vocation naturelle de ce fonds ; il a déclaré enfin qu'il serait opportun d'attribuer 5 millions de francs dès 1990 à cette action prioritaire afin d'engager le traitement de deux ou trois sites particulièrement défavorisés ;

- développer la politique contractuelle qui, depuis dix ans, s'est instaurée entre l'Etat et certaines municipalités et qui constitue aujourd'hui un rouage essentiel de la lutte contre le bruit.

En conclusion de son exposé, **M. Hubert Martin** a déploré le caractère contrasté de la politique du secrétariat d'Etat à l'environnement, mais invité la commission à donner un avis favorable à l'adoption de ses crédits pour 1990, compte tenu de la rallonge obtenue lors de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale et qui a porté l'augmentation globale du budget de l'environnement à plus de 20%.

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

**M. Roger Boileau** a déploré l'insuffisance de la lutte contre les nuisances dues à l'échappement libre des deux roues qui est pourtant interdit ;

**M. Michel Miroudot** a évoqué les difficultés concrètes que rencontre la réparation des dommages dus au bruit des avions autour des aéroports ou des bases aériennes comme celle de Luxeuil ;

**M. François Lesein** a insisté, à son tour, sur le problème du bruit des vélomoteurs, puis sur l'insuffisante insonorisation des établissements fréquentés par les jeunes et notamment des cantines scolaires ;

**M. Adrien Gouteyron** s'est inquiété de savoir si les subventions de l'agence nationale pour l'amélioration de

l'habitat prenaient en compte le surcoût que représente le bruit, notamment dans les centres villes ; il a regretté que la construction, en Haute-Loire, du barrage de Serre de la Fare, qui doit permettre de protéger le département contre les crues de la Loire, ne soit toujours pas entreprise, et a déclaré, qu'en conséquence, il voterait contre le projet de budget de l'environnement ;

**M. André Egu** a évoqué les problèmes posés par la réparation des préjudices lorsque des constructions ont été entreprises préalablement à l'établissement par le préfet d'un périmètre de protection autour des usines dangereuses ;

**Le président Maurice Schumann**, après avoir constaté que le rapporteur pour avis avait pris en compte la rallonge accordée à l'Assemblée nationale pour proposer à la commission d'adopter le projet de budget de l'environnement, a déploré le recours répété aux annulations de crédits en cours d'année en soulignant que ces annulations qui portent souvent sur des chapitres augmentés à la demande du Parlement, remettent en cause un des rares pouvoirs dont celui-ci dispose dans la discussion budgétaire ;

**M. Raymond Soucaret** a insisté sur le problème du contrôle de la pollution autour des centrales nucléaires, en déclarant que la réponse que lui avait faite M. Brice Lalonde lors de son audition, le 7 novembre, n'était pas pleinement satisfaisante ;

**M. Honoré Bailet** a craint que la réglementation communautaire conduise, d'ici deux ans, au doublement du prix de revient, pour les communes, du traitement des ordures ménagères et, par voie de conséquence, à la fermeture de certaines usines d'incinération.

Les commissaires ont ensuite, à l'exception de M. Adrien Gouteyron qui a voté contre, suivi la proposition de leur rapporteur pour avis en **adoptant les crédits de l'environnement pour 1990.**

**La commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Gérard Delfau, rapporteur pour avis, les crédits pour 1990 de l'enseignement technique et professionnel.**

**En introduction à son propos, le rapporteur pour avis a souligné que l'enseignement technique et professionnel connaissait des avancées très positives, mais encore mal perçues, et qu'il était important que le Parlement contribue à attirer l'attention sur le fait qu'à certains égards l'enseignement technique et professionnel "montre la voie" à l'ensemble du système éducatif.**

**Le projet de budget pour 1990 devrait permettre de poursuivre la revalorisation de l'enseignement technique. En effet, la progression des crédits de l'enseignement technique et professionnel est plus importante encore que celle de l'ensemble du budget de l'enseignement scolaire : elle est de + 10,4% en dépenses ordinaires et crédits de paiement, ce qui porte le total des dotations à 25,2 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement (33,7% des crédits alloués à l'enseignement du second degré). En outre, les mesures nouvelles bénéficiant à l'enseignement technique traduisent un effort particulier en faveur de la qualité de l'enseignement, à travers le nombre des créations de postes (2.000 environ), le relèvement du niveau de recrutement et la formation des professeurs de lycée professionnel, les efforts consentis en faveur des équipements (+ 133 millions de francs), de la formation en entreprise (49,7 millions de francs), de la gratuité des manuels (65 millions de francs), de l'enseignement des langues et de la création de centres de documentation et d'information (C.D.I.).**

**L'enseignement technique n'est donc plus le "parent pauvre" de l'éducation nationale. Rappelant, à ce propos, que 1990 était le terme fixé pour la réalisation des objectifs fixés par la loi de programme sur l'enseignement technologique et professionnel, le rapporteur pour avis a souhaité que puisse être dressé au cours de l'année un bilan complet de l'application de la loi.**

Avant d'analyser les principaux axes de la politique de rénovation de l'enseignement technologique et professionnel, M. Gérard Delfau a mis en lumière les résultats positifs des mesures déjà prises pour favoriser la poursuite d'études, créer des "passerelles" entre les filières d'enseignement, ouvrir de nouvelles voies de réussite : sur ce dernier point, le succès du baccalauréat professionnel est particulièrement éclatant.

Les efforts en ce sens seront poursuivis ; le rapporteur pour avis a notamment insisté sur la rénovation des formations et des contenus d'enseignement, à laquelle sont étroitement associés les milieux professionnels, et qui s'accompagne d'une remise à l'honneur de la formation générale, comme l'a montré le récent colloque sur le contenu des enseignements techniques. Il a également noté la volonté de développer l'accès des bacheliers techniques aux S.T.S. et aux I.U.T. et s'est félicité de la création d'une nouvelle filière de formation d'ingénieurs qui ouvre des perspectives nouvelles aux diplômés de l'enseignement technique.

Il a enfin relevé que des moyens accrus seraient consacrés l'an prochain à l'insertion professionnelle des jeunes (+ 50 millions de francs) et à la formation continue, par le biais, notamment, de la participation de l'enseignement technique et professionnel à la mise en place du crédit formation.

Certes, des difficultés demeurent à surmonter, et des progrès à faire. Il faudrait par exemple :

- développer les structures d'accueil afin de rapprocher l'enseignement technique des élèves et de leur permettre de suivre, à proximité de leur domicile, la filière qu'ils ont choisie ;

- développer l'accueil des bacheliers techniques dans l'enseignement technologique court, dont le succès les a paradoxalement évincés au profit des bacheliers des séries générales ;

- développer et mieux "positionner" les actions de formation continue. Sur ce point, les élus ont certainement un rôle à jouer pour favoriser les évolutions nécessaires et une meilleure synergie entre les administrations intéressées ;

- approfondir la réflexion sur les contenus de l'enseignement technique.

En conclusion, **M. Gérard Delfau** a estimé que le montant des crédits et les efforts consentis pour la qualité de l'enseignement permettraient de consolider les avancées déjà très réelles de l'enseignement technique et professionnel. Il a en conséquence proposé à la commission de **donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement technologique et professionnel.**

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

**M. François Lesein** a interrogé le rapporteur pour avis sur le statut du C.I.O. ( comité international olympique).

**Mme Paulette Brisepierre** a insisté sur les problèmes que rencontrent les enfants des Français de l'étranger. Obligés de revenir en France s'ils veulent suivre un enseignement technique et professionnel, ils ont beaucoup de mal à obtenir une inscription, et, quand ils l'obtiennent, sont souvent inscrits dans des établissements très éloignés des régions ou des villes où ils peuvent être accueillis par leur famille.

**M. Adrien Gouteyron** a dit partager beaucoup des préoccupations exprimées par le rapporteur pour avis. Il a souligné, pour le regretter, la persistance de la "mauvaise image" de l'enseignement technique et professionnel et a posé le problème de l'accès des bacheliers techniques aux S.T.S. et aux I.U.T. Il s'est également inquiété de savoir si l'enseignement technique était inclus dans la réflexion d'ensemble lancée par le Gouvernement sur le contenu des enseignements.

**M. Robert Castaing**, s'associant au propos de **M Adrien Gouteyron**, a noté qu'aujourd'hui encore beaucoup

de familles redoutaient une orientation vers l'enseignement professionnel : cependant, certaines filières apparaissent déjà comme de véritables voies de réussites et permettent aux élèves, après avoir obtenu un diplôme de niveau V, d'aller jusqu'au B.T.S.

**M. François Autain** a interrogé le rapporteur pour avis sur la répartition de la taxe d'apprentissage.

Dans ses réponses aux intervenants, le rapporteur pour avis a notamment apporté les précisions suivantes :

- le problème de l'accès des bacheliers technologiques aux S.T.S. et aux I.U.T. devrait effectivement être résolu : de grands progrès ont été faits en ce qui concerne l'accès des élèves de l'enseignement technique et professionnel au second cycle long. Il importe de faire porter à présent l'effort sur le passage du second degré à l'enseignement supérieur ;

- en ce qui concerne la "mauvaise image de marque" de l'enseignement technique, il faut souligner qu'elle commence à évoluer positivement, en particulier en raison du renouveau pédagogique de l'enseignement technique et du développement des relations entre système éducatif et économie ;

- les contenus de l'enseignement technique sont bien inclus dans la réflexion sur les programmes et les contenus de l'enseignement ;

- il est vrai que la répartition de la taxe d'apprentissage est assez inégalitaire et que les sommes perçues par l'enseignement technique public augmentent peu.

**En conclusion de ce débat, la commission a exprimé son accord avec le rapporteur pour avis sur les lignes générales de son rapport.**

La commission a enfin examiné, sur le rapport pour avis de **M. Adrien Gouteyron**, les crédits de la communication pour 1990.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis**, a d'abord souligné l'évolution somme toute favorable du secteur de la presse écrite (qui mérite cependant une attention particulière dans la perspective du marché unique européen), mais déploré une politique de "stop and go" - tout à fait préjudiciable - à l'égard du fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger, avant d'en venir à l'audiovisuel public dont il a jugé la situation beaucoup plus préoccupante.

Il a rappelé que les organismes du secteur public de l'audiovisuel dont le budget global atteindra 10,9 milliards de francs bénéficieront l'année prochaine d'un effort supplémentaire de 919 millions de francs (+ 9,6% par rapport à 1989). Cet effort sera financé par l'augmentation du produit de la redevance (qui résultera principalement d'un relèvement de 3,6% de son taux et du remboursement par le budget de l'Etat, à hauteur de 70 millions de francs, des nouvelles exonérations de redevance) et par l'accroissement des concours de l'Etat avec, notamment, une rebudgétisation de Radio France internationale à hauteur de 200 millions de francs ; en revanche, l'objectif de publicité fixé par le projet de loi de finances (2.363 millions de francs) baisse en francs constants et les recettes de parrainage sont ramenées de 100 à 60 millions de francs.

Les deux tiers des mesures nouvelles (633 millions de francs) seront consacrés aux programmes.

En somme, a souligné le rapporteur pour avis, les efforts budgétaires sont louables, mais ils restent bien en deçà des besoins des sociétés nationales de programme.

Ce constat l'a conduit à insister d'abord sur le problème récurrent du financement des chaînes publiques.

Sans doute, a-t-il souligné, l'évolution des besoins de financement du secteur public de l'audiovisuel n'a-t-elle jamais été plus préoccupante car, si la situation financière de FR3 peut être considérée comme globalement satisfaisante, celle d'Antenne 2 s'est gravement détériorée

au fil des derniers mois. A la suite d'une évolution très défavorable de son audience et, partant, de ses recettes publicitaires, la deuxième chaîne a enregistré des pertes qui, cumulées sur les exercices 1988 et 1989, sont évaluées à 350 millions de francs.

Il a fait à ce propos deux observations :

- il a d'abord jugé impératif que le Gouvernement s'entienne à son intention de faire bénéficier les programmes des crédits supplémentaires prévus pour 1990 et qu'il ne soit pas tenté de les utiliser pour éponger le déficit d'Antenne 2. A défaut, la deuxième chaîne serait entraînée dans un dangereux engrenage dont il serait de plus en plus difficile de la sortir.

- il a ensuite, après avoir rappelé qu'il était de ceux qui avaient toujours plaidé en faveur d'un rééquilibrage entre ressources de redevance et recettes publicitaires, estimé inopportun d'amorcer dans le contexte actuel une telle révision : il y aurait en effet quelque incohérence, comme l'a souligné devant la commission M. Philippe Guillaume le 25 octobre, à diminuer l'une des sources de financement des chaînes publiques dans le même temps où on leur demande de mettre l'accent sur les programmes.

M. Adrien Gouteyron a cependant souligné que le débat sur la place de la publicité, dans la structure de financement d'Antenne 2 notamment, était actuellement largement théorique, les faibles performances de la chaîne en matière d'audience rendant aléatoires les rentrées publicitaires.

Parce que tout laisse penser, a-t-il indiqué, que la situation ne s'améliorera pas dans les tout prochains mois (le secteur public n'entamera sa "guerre de mouvement" face aux chaînes privées qu'à l'automne prochain, après avoir procédé, en priorité, à sa réorganisation interne), il était indispensable d'augmenter les recettes tirées de la redevance. Il y avait plusieurs manières de le faire. Comme l'an passé, le Gouvernement a choisi de relever le taux de la redevance, en faisant valoir qu'il demeurait en

France inférieur à ceux pratiqués dans d'autres pays européens. Il a, en outre, amorcé la prise en charge par le budget de l'Etat du poids des exonérations de redevance consenties à titre social depuis 1983. On doit s'en féliciter, a dit le rapporteur pour avis, mais aussi déplorer que seules les exonérations nouvelles soient remboursées et que les crédits qui ont été inscrits à ce titre - 70 millions de francs - soient manifestement sous-évalués.

**M. Adrien Gouteyron** a ensuite regretté que le taux de la T.V.A. sur la redevance ne soit pas aligné sur celui désormais appliqué aux publications de presse (2,1%).

Puis, il a évoqué la polémique suscitée par le projet de décret visant à instituer des quotas de diffusion aux heures de grande écoute pour les oeuvres d'expression originale française et originaires de la communauté économique européenne.

Après avoir rappelé l'origine de ce projet de décret et insisté sur les enjeux en présence, il a estimé qu'un régime de quotas de diffusion aux heures de grande écoute se justifiait à trois conditions :

- il faut composer avec l'exigence de viabilité économique des chaînes privées pour la définition de l'assiette des oeuvres comme pour celle des heures de grande écoute. **M. Adrien Gouteyron** s'est félicité que le conseil supérieur de l'audiovisuel ait oeuvré à l'assouplissement des dispositions initiales du projet de décret. Mais il a souligné que si la définition de l'oeuvre du C.S.A. avait le mérite d'être conciliante, elle ne permettrait pas de mettre fin, dans tous les cas, aux discussions et aux calculs byzantins qui président aujourd'hui au décompte des oeuvres et il s'est interrogé sur la portée pratique de la latitude qui serait laissée à l'autorité de régulation pour la définition des heures de grande écoute, les téléspectateurs ayant, quelle que soit la chaîne qu'ils regardent, les mêmes habitudes ;

- les quotas de diffusion ne sont efficaces qu'à condition d'être accompagnés par des contraintes de production et le

rapporteur pour avis a rappelé que c'était l'un des objets d'un autre projet de décret d'application de l'article 27 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée ;

- enfin, a indiqué **M. Adrien Gouteyron**, si elle peut être obligée de recourir aux moyens défensifs, ce que sont les quotas, une bonne politique est avant tout offensive. C'est pourquoi l'amélioration de la compétitivité des oeuvres audiovisuelles mérite toutes les sollicitudes. Elle implique de mettre l'accent, pour la fiction, sur le choix des sujets et la qualité des scénarios et de l'écriture, de conforter la diversification encore trop fragile de notre industrie des programmes (mais en n'admettant, pour la définition de l'entreprise de production indépendante, que des liens capitalistiques très distendus avec le diffuseur, et définis aux termes d'un dispositif complexe, les dispositions actuellement envisagées par le Gouvernement n'apparaissent guère réalistes et risquent d'être très vite contournées), d'accélérer la segmentation du marché français, enfin de privilégier la capacité exportatrice des oeuvres audiovisuelles, qui tient plus à la nature même de ces dernières et aux structures d'exportation qu'à l'abandon de la langue française comme langue de tournage.

La troisième préoccupation du rapporteur pour avis porte sur la société française de production (S.F.P.) : il a souligné la contraction de son chiffre d'affaires et déploré l'évolution de sa structure d'activités.

Il a estimé que le Gouvernement devait faire preuve d'une particulière vigilance à l'égard de cette société, mais constaté que certaines orientations de sa politique actuelle étaient contradictoires : comment en effet peut-il envisager de favoriser, au sein des contrats d'objectifs qui seront signés dans les prochains mois entre l'Etat et les chaînes publiques, "des synergies entre les différents organismes du secteur public", et dans le même temps limiter, au sein du projet de décret qui organisera l'indépendance des producteurs vis-à-vis des diffuseurs, les possibilités de recours à la S.F.P. qui, compte tenu de la

répartition de son capital, ne peut qu'être considérée comme dépendante d'Antenne 2 ? (Et, a ajouté le rapporteur pour avis, les mêmes liens de dépendance pourront être opposés à T.F.1.).

**M. Adrien Gouteyron** a indiqué d'autre part que quelque six mois après le débat sur l'avenir du secteur public, on ignorait encore tout des projets envisagés par le Gouvernement pour rationaliser l'outil public de production.

Il s'est enfin inquiété du déroulement du programme de diffusion par satellite.

Le Canal I de T.D.F.I est désormais inutilisable, ce qui affecte la qualité de sécurisation des canaux et pourrait amener les opérateurs à demander une révision du coût de location, remettant ainsi en cause le plan de financement retenu pour l'exploitation de T.D.F.1, et T.D.F.2.

La fabrication des décodeurs/désembrouilleurs est freinée par la concurrence que se livrent France Telecom et Canal Plus ; surtout, le nombre très faible des équipements de réception hypothèque la réussite du programme et celle de la norme D2 Mac Paquets qui est essentielle dans la guerre économique actuelle pour la télévision haute définition ; il pose même, au-delà, le problème de l'avenir de la diffusion directe par satellite, et, dans l'immédiat, conduit à s'interroger sur le devenir de la Sept.

Faute d'équipements individuels de réception suffisants, la Sept sera essentiellement diffusée sur les réseaux câblés. Or, le nombre des foyers câblés est beaucoup plus faible en France qu'en R.F.A. On peut donc craindre que la France, qui en aura pourtant été l'initiatrice, soit très vite en position d'infériorité au sein de la future chaîne franco-allemande dans laquelle la Sept est appelée à se fondre.

En conclusion, **M. Adrien Gouteyron** a estimé difficile d'adhérer à certaines des orientations de la politique audiovisuelle actuelle, mais, constatant que

l'audiovisuel public bénéficierait, l'année prochaine, de la plus forte augmentation budgétaire depuis 1982, il a proposé de s'en remettre, pour l'adoption des crédits pour 1990, à la sagesse du Sénat, à la condition expresse que le Gouvernement s'engage sur les modalités de résorption du déficit d'Antenne 2 qui ne doivent en aucun cas amputer le budget de programme de cette dernière.

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

**M. Michel Miroudot** s'est félicité de la "relative bonne santé" de F.R.3, mais a craint qu'elle pâtisse à l'avenir du déficit d'Antenne 2 dans le cadre de la présidence commune aux deux chaînes ; il a par ailleurs indiqué que les premiers projets de la troisième chaîne visaient à développer les émissions d'information, tant nationales que régionales ;

**M. François Autain** a déclaré qu'il convenait de s'interroger sur le point de savoir si le grand nombre de chaînes généralistes n'était pas un obstacle au respect de leurs obligations par les diffuseurs et a estimé que les dispositions relatives aux quotas de diffusion devraient être réalistes. Partageant l'inquiétude du rapporteur au sujet du satellite de diffusion directe, il a en outre regretté que la Sept ne puisse être captée que par 100.000 téléspectateurs et redouté que le retard pris par la France vis-à-vis de la R.F.A. pour le câble ne puisse être comblé ;

**M. Gérard Delfau** a déploré que les comités techniques régionaux chargés de l'instruction des dossiers et du contrôle des autorisations sur la bande FM ne puissent être mis en place que lentement car, a-t-il souligné, dans les départements où le plan de fréquences n'a pas été réaménagé, on assiste à l'absorption des radios associatives par les réseaux commerciaux ;

**M. André Egu** a jugé la situation de l'audiovisuel public catastrophique et a indiqué qu'en conséquence il ne voterait pas le projet de budget de la communication pour 1990 ;

**Le président Maurice Schumann** a évoqué un article paru dans "Le Monde" sur les premiers résultats du système d'audience "Motivac" en indiquant que si ces derniers étaient confirmés, ils modifieraient les données du marché ; il a ensuite insisté à son tour sur le problème des quotas de diffusion aux heures de grande écoute en demandant au rapporteur pour avis s'il avait une proposition à formuler.

**M. Adrien Gouteyron** a estimé qu'il eût été préférable, en la matière, de s'en tenir au dispositif qu'avait suggéré le Sénat lors de la discussion de la loi du 17 janvier 1989 (fixer par décret un volume minimum horaire d'oeuvres d'expression originale française et d'origine communautaire entre 20h et 22h30), quitte à laisser au C.S.A. le soin de le compléter au sein des conventions passées avec chaque opérateur. Il a toutefois rappelé que pour les services existants, de telles conventions ne seraient signées que lors du renouvellement des autorisations, soit en 1997.

Le rapporteur pour avis a en outre partagé la crainte de **M. Michel Miroudot** de voir F.R.3 pâtir du déficit d'Antenne 2. Il a déclaré, par ailleurs, que si la troisième chaîne avait un problème d'image, elle avait aussi aujourd'hui une dimension culturelle qu'avait su lui donner son ancienne présidence.

Il a ensuite précisé qu'après un certain nombre de soustractions obligatoires (pour la participation à "Canal Enfants", pour la diffusion en Tunisie, pour le remodelage de la tranche 18h-20h), l'augmentation des crédits d'Antenne 2 pour les programmes paraissait limitée.

Enfin, il a estimé, en réponse à **M. François Autain**, que toutes les chaînes ne pouvaient être considérées comme généralistes, les programmes de M6 étant ciblés sur une tranche d'âge spécifique (15-35 ans), avant d'adhérer à l'appréciation portée par **M. Gérard Delfau**, sur la situation de la bande FM dans de nombreux départements.

**Les commissaires, à l'exception de M. André Egu, ont ensuite suivi la proposition de leur rapporteur pour avis de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la communication pour 1990.**

**La commission a ensuite désigné M. Pierre Laffitte comme rapporteur sur la proposition de loi n°52 (1989-1990) de MM. Pierre Laffitte, Ernest Cartigny, Jean François-Poncet, Adrien Gouteyron, François Lesein, Raymond Soucaret et Albert Vecten relative au port d'insigne politique ou confessionnel dans les établissements d'enseignement de l'Etat.**

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 22 novembre 1989 - 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. Alain Pluchet** sur le budget de l'agriculture et de la forêt pour 1990.**

Avant de passer à l'examen des dotations budgétaires, **M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis,** a présenté le contexte agricole international et communautaire dans lequel s'insère le projet de budget.

Concernant l'évolution des marchés mondiaux, il a relevé le double effet des conditions climatiques -la sécheresse américaine- et des politiques de limitation des productions sur le redressement des prix des principaux produits et sur la très forte contraction des stocks.

Il a rappelé l'évolution des négociations menées dans le cadre de l'Uruguay Round et présenté les dernières propositions américaines.

Concernant la politique agricole commune, il a détaillé les mesures prises dans le cadre de l'achèvement de la réforme des organisations communes de marché, du programme de retrait des terres arables et des différentes actions d'accompagnement, notamment le nouveau programme d'aide au revenu agricole (PARA). Il a regretté que deux dossiers importants -la taxation des matières grasses végétales et la prime d'incorporation des céréales dans l'alimentation animale- soient toujours en suspens.

**M. Alain Pluchet** a ensuite décrit l'évolution de l'agriculture française au cours de l'année écoulée. Il a présenté les principaux résultats du recensement général de l'agriculture, l'évolution du revenu et du prix des terres agricoles en 1988. Il a ensuite relevé un certain nombre de problèmes qui appellent une solution rapide : celui de la fiscalité, qui pénalise l'agriculture française par rapport à ses concurrentes européennes ; celui de la reconnaissance par la Communauté des interprofessions ; celui, enfin, de l'utilisation non alimentaire des productions agricoles.

L'évolution des dotations budgétaires a ensuite été examinée. **M. Alain Pluchet** a estimé que l'augmentation du budget (+ 3,5 %) rangeait l'agriculture parmi les ministères non prioritaires. Il a noté que les évolutions positives les plus significatives concernaient essentiellement les dépenses à caractère social : + 6,8 % pour la subvention au BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles), augmentation de 200 millions de francs de l'enveloppe consacrée aux agriculteurs en difficulté, ainsi que les dépenses de formation. Il a noté que des augmentations sensibles pouvaient également être relevées au profit de la dotation aux jeunes agriculteurs, en faveur de la forêt (+ 6,7 %) et pour les SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural). Il a souligné, en revanche, la diminution des dotations consacrées aux offices, à l'hydraulique et à l'action prophylactique.

Il a enfin présenté l'ensemble des mesures prises dans le cadre du "plan-sécheresse". Il a indiqué que le montant de l'enveloppe prévue (5 milliards de francs) devait être apprécié par rapport à son coût réel pour l'Etat (1,6 milliard de francs) et aux dommages subis, estimés à une dizaine de milliards.

Il a conclu en estimant que, si le caractère de "budget de transition" du budget pour 1989 avait pu justifier que la commission propose de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour son adoption, le budget pour 1990 qui ne prévoit des augmentations de crédits, dans les secteurs dont a à

connaître la commission, que pour des actions palliatives à court terme, lui paraissait devoir faire l'objet d'un avis défavorable.

Un vaste débat s'est alors engagé dans lequel sont intervenus MM. Louis de Catuelan, Marcel Daunay, Philippe François, Bernard Barbier, Jacques Moutet, Félix Leyzour, Jean Roger et Désiré Debavelaere.

Répondant aux intervenants, M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis, a exposé la difficulté d'apprécier précisément l'ampleur des dégâts causés par la sécheresse et souhaité que la mise en oeuvre de la totalité des mesures prévues intervienne rapidement. Il a rappelé les engagements du ministre d'abonder le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles et souligné le rôle de ce fonds dans la solidarité entre agriculteurs.

Concernant l'évolution du revenu agricole, il a relevé le caractère paradoxal de la forte augmentation attendue pour 1989 (+ 8,5 %), alors que le nombre d'agriculteurs en difficulté, notamment du fait de la sécheresse, ne cesse de s'accroître. Il a estimé que l'augmentation moyenne annuelle recouvrait, à l'évidence, des disparités considérables.

Il a ensuite précisé l'évolution de différentes dotations et le montant des primes applicables au retrait des terres.

Il a indiqué que, dans la perspective de 1993, des modifications fiscales importantes devaient être apportées pour éviter que l'agriculture française continue à être pénalisée artificiellement.

La commission, suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, a donné un avis défavorable à l'adoption du budget de l'agriculture et de la forêt pour 1990.

Puis, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Maurice Arreckx sur le budget de l'aménagement rural.

M. Maurice Arreckx a tout d'abord rappelé l'évolution des différentes dotations : la reconduction des

crédits du FIDAR (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) en autorisations de programme mais leur réduction de l'ordre de 30 % en crédits de paiement ; la reconduction des crédits du FIAM (fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne) ; la diminution, enfin, de 3 % des crédits du groupe de programmes consacrés à l'amélioration du cadre de vie et à l'aménagement rural. Il a examiné les compétences respectives de l'Etat, des collectivités territoriales et de la Communauté dans la conduite de la politique d'aménagement rural. Il a souligné que cette politique devait concerner l'ensemble des ministères qui, tous, sont impliqués dans le maintien des services et des activités en milieu rural.

**M. Maurice Arreckx** a ensuite présenté un panorama de la situation actuelle des zones rurales où les évolutions encourageantes (augmentation de la population et de la population active entre 1975 et 1982 dans une majorité de cantons ruraux) ne doivent pas masquer la fragilité de plus de 40 % du territoire, qui dans certains cas, va jusqu'à la désertification.

Concernant les feux de forêt, il a rappelé l'effort important consenti par les collectivités locales et a souligné la nécessité de maintenir une présence humaine en zone forestière, d'intervenir rapidement sur les lieux de départ d'incendie et de favoriser le reboisement en espèces peu combustibles. Il a souhaité que soient mis en place des plans de défense par massif forestier.

Il a conclu en soulignant la nécessité de la mise en place d'une politique d'aménagement rural plus cohérente et plus ambitieuse, et a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits consacrés à l'aménagement rural.

Aux questions que lui ont adressées **MM. Robert Laucournet, François Gerbaud, Louis de Catuelan, Jean Faure, Gérard Larcher et Bernard Hugo, M. Maurice Arreckx, rapporteur pour avis**, a répondu qu'il était difficile de mesurer l'ensemble des crédits

consacrés dans les différents ministères à l'aménagement rural. Il a souhaité qu'un ministère puisse être chargé de la coordination de l'ensemble des mesures prises à ce titre. Il a souligné l'importance du maintien des services et des moyens de communication dans l'animation du tissu économique et social rural. Concernant les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales, il a indiqué que devait être pris en compte le rôle considérable que jouent déjà les collectivités territoriales, mais qu'incombait à l'Etat la politique nationale d'aménagement rural permettant d'impulser et de coordonner les actions menées ainsi que de corriger les déséquilibres inter-régionaux.

**M. Jean François-Poncet, président**, est intervenu pour estimer que le budget de l'aménagement rural était l'un des moins acceptables du projet de loi de finances. Il a regretté que l'avenir de l'espace rural, en faveur duquel aucune politique n'est définie, ne constitue pas une priorité dans l'action du Gouvernement.

La commission a alors décidé de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à l'aménagement rural inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990.

La commission a, ensuite, procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jean Faure**, sur le budget des postes et télécommunications et de l'espace pour 1990.

**M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a indiqué que le projet de budget des postes, des télécommunications et de l'espace s'inscrivait désormais dans un contexte européen.

Après avoir rappelé les expériences de déréglementation engagées dans certains pays européens, il a précisé que la création, en France, d'une direction de la réglementation faisait suite aux recommandations du Livre vert de la Commission européenne, de même que la réflexion d'ensemble qui s'est engagée dans notre pays sur l'avenir du service public de la poste et des télécommunications. A cet égard, le rapporteur pour avis a

rendu hommage au travail de M. Hubert Prévot dont le constat lucide et courageux a souligné la nécessité et l'urgence d'une adaptation de l'administration des postes et télécommunications aux grands défis technologiques du XXIème siècle. Il s'est réjoui que, depuis la publication de ce rapport, les discussions engagées par le ministre aient pu, d'ores et déjà, aboutir à un nouveau projet social. Mais il s'est surtout félicité de l'annonce, par le Premier ministre, de l'intention du Gouvernement de déposer, dès la session de printemps, un projet de loi érigeant la Poste et France Telecom en deux exploitants autonomes, soulignant que cette réforme était réclamée par la commission depuis plusieurs années. Il a toutefois observé que le communiqué du Premier ministre ne levait pas toutes les incertitudes, notamment en ce qui concerne le degré d'assouplissement de la tutelle des futurs établissements et insisté sur la nécessité, notamment pour France Telecom, de disposer d'un cadre juridique lui permettant d'affronter, dans les meilleures conditions, la concurrence internationale. Il a rappelé que ce débat fondamental serait au centre des préoccupations de la commission au cours des prochains mois, compte tenu de la création, en son sein, d'une mission d'information sur l'avenir du secteur public des postes et télécommunications.

Présentant ensuite les principales évolutions du projet de budget annexe pour 1990, M. Jean Faure a indiqué que ce budget dépasserait 190 milliards de francs, les dépenses de fonctionnement progressant de 5,5 % et celles d'équipement de 9,7 %, faisant des postes et télécommunications les premiers investisseurs publics devant E.D.F. Il a précisé que les investissements de la Poste, en hausse de 10 %, permettraient de poursuivre la modernisation et l'informatisation des bureaux de poste ; les dépenses d'équipement des télécommunications qui progressent de 15 % resteront consacrées, pour la plus grande part, au réseau de base, mais autoriseront une croissance significative des services nouveaux (réseau numérique à intégration de services ou mobiles). Le

rapporteur pour avis a considéré que ce budget était un budget de transition et souhaité qu'il soit, pour la dernière fois, présenté sous cette forme. Il s'est enfin félicité de la stabilisation des relations financières avec le budget général, conformément aux engagements pris par le Premier ministre.

Après avoir évoqué la situation de l'industrie française des télécommunications qui demeure performante à l'exportation, le rapporteur pour avis a fait le point des négociations européennes en matière de postes et télécommunications.

Il a enfin présenté la politique spatiale et souligné que le ministère des postes, des télécommunications et de l'espace contribuait le plus fortement au développement de ce secteur, la subvention en faveur du centre national d'études spatiales (C.N.E.S.) s'élevant à 6 milliards de francs pour 1990 (en hausse de 8,5 % en crédits de paiement). Il s'est enfin inquiété de la progression de cette ponction opérée sur le budget général en dépit de l'engagement pris en 1987 de rebudgétiser cette subvention.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Alain Pluchet** a souhaité que le Gouvernement tienne sa promesse de donner suite aux recommandations du rapport Prévot et a interrogé **M. Jean Faure** sur les modalités de prise en compte de la T.V.A. dans le versement au budget général.

**M. Philippe François** s'est inquiété du développement du vandalisme sur les cabines publiques installées en milieu rural et a souhaité que des mesures soient prises pour faire cesser cette détérioration.

**M. André Fosset** a observé que le développement de nouvelles prestations courrier allait de pair avec une dégradation du service postal, notamment concernant l'acheminement de la presse.

**M. Gérard Larcher** a noté que le secteur de la poste et des télécommunications était à la croisée des chemins et qu'il fallait donner une chance à cette mutation essentielle

pour l'avenir. Il a fait part de son inquiétude de voir la séparation des postes et télécommunications en deux entités, profiter davantage aux télécommunications qu'à la poste qui pourrait connaître des difficultés et insisté sur la nécessité de trouver une solution équilibrée.

**M. Jacques Bellanger** a souligné que le projet de budget marquait la volonté de rendre les postes et télécommunications plus performantes et a souhaité que la mission d'information étudie, en particulier, l'avenir des services financiers de la poste.

**M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé l'engagement pris par le ministre des postes, des télécommunications et de l'espace devant la commission de déposer à la session de printemps deux projets de loi relatifs à la réglementation, d'une part, et à la réforme du service public de la poste et des télécommunications, d'autre part.

Il s'est félicité de voir tenu l'engagement du Premier ministre de plafonner le prélèvement au profit du budget général à son niveau de 1989 pendant trois ans.

Il a enfin observé que si la dégradation de l'acheminement du courrier est incontestable en France, elle touche aussi les pays étrangers et, en particulier, les Etats-Unis.

Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits des postes, télécommunications et de l'espace pour 1990.

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 les crédits budgétaires destinés au logement pour 1990**.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord affirmé la priorité consacrée au logement social dans la loi de finances pour 1990, qui prend quatre formes essentielles : un régime d'aides au logement plus efficace et plus sûr, une offre de logements augmentée, un effort en faveur du

logement des plus démunis et une réorientation sociale du 1 % logement.

Pour ce faire, les moyens d'engagement du budget pour 1990 ont été accrus de 4,9 milliards, soit une hausse de 17 % : le logement bénéficie ainsi de la plus forte progression au sein de l'ensemble du budget du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer.

**M. Robert Laucournet** a ensuite évoqué la réflexion d'ensemble qui a été conduite, au cours de l'année, sur l'évolution possible des aides à la pierre et à la personne à partir, notamment, des études dirigées par MM. Jean-Michel Bloch-Lainé et Daniel Pétrequin.

Il a, dans le même sens, exposé les objectifs du "bouclage" des aides à la personne, qui tend à faire bénéficier de ces aides les personnes qui en sont encore exclues.

Abordant l'accession à la propriété, le rapporteur pour avis a souligné les améliorations apportées au régime des prêts aidés pour l'accession à la propriétés (P.A.P.), notamment en matière d'aide aux accédants en difficulté, et évoqué les réformes envisagées, mais non mises en oeuvre, pour cette catégorie de prêts, telle la substitution d'un versement en capital ou l'octroi de P.A.P. pour l'achat de logements anciens sans travaux.

**M. Robert Laucournet, rapporteur pour avis**, a ensuite exposé le fonctionnement des prêts locatifs aidés (P.L.A.), dont le régime a été modifié en 1988 et dont il vient d'être décidé qu'ils pourront être consacrés à l'achat d'immeubles anciens sans travaux. Il a, en outre, rappelé que le nombre de P.L.A. envisagés par le budget, initialement fixé à 65.000, venait d'être augmenté de 10.000 unités au cours de l'examen du budget du logement à l'Assemblée nationale.

Puis, le rapporteur pour avis a fait état de la politique de rénovation conduite désormais, pour l'essentiel, par la voie de la fongibilité des fonds P.L.A. et PALULOS (prime pour l'amélioration du logement à occupation sociale).

Enfin, **M. Robert Laucournet** a fait le point de la situation financière des organismes d'H.L.M., précisant notamment le contenu de l'accord cadre conclu entre l'Etat et l'Union des H.L.M. en juin dernier et le mode de financement, éventuellement envisagé, reposant sur l'abondement de 900 millions par voie d'un fonds de concours alimenté par le placement de la trésorerie des organismes H.L.M. auprès des caisses d'épargne. Cette éventualité est d'ailleurs contestée par le secteur H.L.M. lui-même, qui utilisait jusqu'alors ces fonds pour éviter les tensions à la hausse de ses loyers.

A l'issue de cette présentation générale, un large débat s'est ouvert auquel ont pris part **MM. Josselin de Rohan, Gérard Larcher, Jean François-Poncet, président, Jean-Eric Boush, Richard Pouille, William Chervy et Aubert Garcia**. Les intervenants se sont notamment préoccupés du dispositif fiscal attaché à l'accession à la propriété, de la politique de rénovation des logements et de l'utilisation des fonds de trésorerie des organismes d'H.L.M.

La commission a, alors, émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits destinés au logement dans le **projet de budget pour 1990**.

La commission a enfin procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Charles Ginesy sur le budget du tourisme pour 1990**.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord rappelé les résultats du tourisme français en 1988, précisant, notamment, que le solde touristique s'était très nettement amélioré, enregistrant une croissance de plus de 20 % par rapport à 1987. Il a indiqué que le marché le plus dynamique semblait être celui du tourisme d'affaires, la consommation liée aux séjours pour ce type de clientèle ayant en effet progressé de près de 10 % alors que la consommation liée aux courts séjours d'agrément augmentait d'environ 7 %.

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a signalé encore la progression du taux de départ des Français en vacances, qui atteint 59,5 %, soit un point de plus qu'en 1987. Il a estimé que malgré des résultats globaux satisfaisants, l'année sous revue avait été marquée aussi par les graves difficultés de l'hiver 1988-1989, dues à un mauvais enneigement, en particulier dans les stations de basse et moyenne altitude.

Evoquant les premiers résultats de 1989 et notamment les 102 milliards de francs de recettes et les 40 millions de visiteurs étrangers, le rapporteur pour avis en a souligné le caractère exceptionnel.

Rappelant cependant que la concurrence internationale dans le domaine du tourisme se fait plus vive et se renforcera encore dans la perspective du marché unique européen, il a ensuite abordé les faiblesses du secteur touristique français.

S'agissant des difficultés de la restructuration des entreprises du tourisme, le rapporteur pour avis a déploré les échecs de nombreuses tentatives de regroupement en 1988. Estimant que les perspectives de fédération des entreprises françaises du tourisme s'étaient éloignées, il a exprimé la crainte que le secteur touristique français n'aborde l'échéance de 1993 en ordre dispersé et en position de faiblesse.

Le rapporteur pour avis a évoqué aussi le retard de la réforme du statut des agences de voyages, soulignant que la loi du 11 juillet 1975 qui régit ce secteur n'est pas adaptée à la concurrence européenne car elle impose des contraintes trop lourdes aux agences françaises en interdisant, notamment, aux professionnels de l'hébergement ou du transport, de constituer et de mettre en marché des produits comprenant des services dont ils ne sont pas eux-mêmes prestataires, sauf à recourir à des montages juridiques complexes et artificiels.

S'agissant, enfin, du manque de professionnalisme du tourisme français, il a jugé qu'il était nécessaire, dans la

perspective de l'ouverture européenne de 1993, d'adopter rapidement une vision plus industrielle de l'offre touristique, aboutissant à des produits compétitifs en terme de rapport qualité/prix, par comparaison aux produits concurrents. La professionnalisation du tourisme passant par la formation en matière d'accueil, de langues étrangères ou de nouvelles techniques, le rapporteur pour avis s'est félicité d'une prochaine convention entre les ministères du tourisme, de l'éducation nationale et le Secrétariat d'Etat chargé de la formation professionnelle.

Examinant les crédits inscrits au projet de budget pour 1990, **M. Charles Ginesy** a souligné que si le budget 1989 du tourisme avait connu une très forte augmentation, le projet de budget 1990 est pour sa part un budget de simple consolidation.

Les crédits progressent, certes, de 5 % par rapport à 1989 et s'établissent à 368 millions de francs contre 350 millions, mais cette hausse ne doit pas être surestimée car leur montant total ne représente que 0,03 % des dépenses de l'Etat. Il a indiqué que l'augmentation principale concernait la promotion à l'étranger avec 15,4 millions de francs supplémentaires, qui seront consacrés à la promotion proprement dite, mais aussi au fonctionnement des services officiels français du tourisme à l'étranger.

**M. Charles Ginesy, rapporteur pour avis**, a signalé aussi une mesure nouvelle de 2 millions de francs pour la réorganisation du ministère, consécutive à la création, à côté de la direction de l'industrie touristique, d'une délégation aux investissements et aux produits qui s'occupera de planification et de conseil technique, juridique et financier pour les collectivités locales.

Concernant les dépenses d'investissement, le rapporteur pour avis a souligné, en les regrettant, l'augmentation trop modérée des crédits de subventions aux équipements touristiques associatifs et la diminution, de

près de 36 %, des crédits du fonds d'intervention touristique et de ceux affectés aux contrats de plan Etat-régions.

En conclusion, **M. Charles Ginesy** a estimé que ce budget était, à bien des égards, décevant mais qu'il ne fallait pas négliger certains éléments positifs : le budget du tourisme ne représente, en effet, qu'une petite partie de l'effort national en faveur du tourisme. Sur ce point d'ailleurs, il a souhaité disposer d'un état récapitulatif de tous ces crédits.

Mais, surtout, il a souligné que l'effort était dirigé cette année comme l'année dernière sur la promotion et a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur le budget du tourisme.

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

**M. Jean Faure** a regretté la faiblesse des aides et le peu de considération accordées par le ministère du tourisme aux stations de montagne touchées par le manque de neige durant l'hiver 1988-1989. Il a considéré que les espoirs nés de la création en 1988 d'un véritable ministère du tourisme avaient été déçus.

**M. Aubert Garcia** a souligné, qu'à côté des entreprises de taille européenne, le rôle des petites et moyennes entreprises du secteur tourisme ne devait pas être négligé.

**MM. Jean-Jacques Robert, Louis de Catuelan, Gérard Larcher et Jean François-Poncet, président,** ont apprécié l'effort consenti en faveur de la promotion, et notamment l'action de la maison de la France, malgré l'insuffisance des moyens, en regrettant par ailleurs que le tourisme rural ne soit pas mieux pris en considération.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits du tourisme.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 22 novembre 1989 - Présidence de M. Jean Lecanuët, président.** La commission a tout d'abord entendu le rapport pour avis de M. Paul d'Ornano sur le projet de budget du ministère de la coopération et du développement pour 1990.

Regrettant l'incohérence institutionnelle résultant de l'absence d'un "ministère du développement" (ou d'une instance de coordination entre les différents organismes participant à l'aide au développement), dans lequel serait maintenue la priorité aux partenaires africains de la coopération française, M. Paul d'Ornano a inscrit le budget pour 1990 du ministère de la coopération et du développement dans le contexte de la crise économique et sociale qui touche de manière particulièrement préoccupante les pays africains depuis 1981. A cet égard, M. Paul d'Ornano a notamment relevé la persistance, dans les pays du champ, d'un taux de croissance très bas et d'une inflation élevée, et a désigné le déficit alimentaire, le retard industriel, le déséquilibre des finances publiques et la marginalisation croissante de l'Afrique dans le commerce international, comme les manifestations d'une crise économique aggravée par le fonctionnement décevant des accords de produits et par un recours massif à l'endettement.

S'agissant des solutions envisageables au problème que pose l'endettement des pays du champ, M. Paul d'Ornano a présenté, à titre personnel, quelques suggestions. Il a proposé la création d'un fonds

international destiné à gérer la dette garantie, ce qui permettrait d'appliquer les techniques financières modernes à la gestion de la dette, et de parvenir à une mutualisation des risques.

Le rapporteur pour avis a, d'autre part, évoqué la possibilité de la mise en place d'un fonds international de rachat de la dette bancaire, susceptible de racheter cette dette, avec une décote raisonnable, aux banques qui le souhaiteraient, solution qui présenterait, entre autres mérites, l'avantage d'indexer le service de la dette sur les recettes d'exportation.

**M. Paul d'Ornano** a ensuite envisagé les enjeux - politiques, économiques et démographiques - de la coopération franco-africaine, relevant successivement l'importance de l'ancrage des pays du champ dans le camp occidental, la nécessité d'un effort en vue de limiter le retrait des entreprises françaises d'Afrique, ainsi que le danger que pouvait constituer, en raison de l'expansion démographique continue de l'Afrique subsaharienne, des flux migratoires importants et non maîtrisés.

Le rapporteur pour avis du budget du ministère de la coopération et du développement a alors procédé à l'analyse des orientations de la politique française de coopération. Il a tout d'abord indiqué la composition de l'aide publique française au développement, en relativisant la portée de la traditionnelle prépondérance de l'aide bilatérale et des prêts, puis il a défini les objectifs et les priorités imparties, dans le cadre du budget pour 1990, à la politique française de coopération, abordant successivement la valorisation des ressources humaines, le renforcement de la complémentarité entre ajustement et développement, la rationalisation de la gestion des ressources naturelles, et la mobilisation de partenaires potentiels en faveur du développement.

Puis **M. Paul d'Ornano** a commenté l'approche sectorielle de l'action du ministère de la coopération et du développement, remarquant que celle-ci ne se différençait guère des orientations définies dans le cadre du budget

précédent, et a insisté tout particulièrement sur les aspects culturels -bourses, rôle des coopérants, échanges culturels et francophonie- de la coopération franco-africaine.

**M. Paul d'Ornano** a alors abordé l'analyse financière du projet de budget du ministère de la coopération et du développement pour 1990 dont il a souligné que la croissance, de 4,8%, était voisine, bien que légèrement inférieure, de celle du budget de l'Etat dans son ensemble. Il a indiqué que le projet de loi de finances pour 1990 maintenait la priorité de l'appui aux initiatives privées et décentralisées, les organisations non gouvernementales et les collectivités locales étant appelées à devenir des acteurs importants du développement.

Le rapporteur pour avis a regretté l'érosion dont faisaient l'objet, selon lui, les crédits du FAC, qui enregistrent une diminution en crédits de paiement.

Le projet de budget pour 1990 confirme, selon **M. Paul d'Ornano**, à travers la poursuite de la déflation des effectifs de coopérants, et à travers la reconduction, sans augmentation, des concours financiers, le déclin des instruments traditionnels de la coopération française.

S'agissant des crédits consacrés aux établissements français à l'étranger (écoles françaises, centres culturels et alliances françaises), **M. Paul d'Ornano** s'est déclaré favorable à la poursuite de l'effort engagé au cours de l'exercice précédent en faveur de ces établissements, tout en remarquant que ceux-ci ne représentaient qu'une part négligeable de la dotation du ministère de la coopération.

En ce qui concerne la coopération militaire franco-africaine, le rapporteur pour avis a déploré que l'effet de l'augmentation de 3,31% des crédits de la coopération militaire fût annulé par la diminution des crédits opérée en 1988 et 1989.

Pour finir, **M. Paul d'Ornano** a analysé la gestion du ministère de la coopération et du développement. Il a notamment remarqué que l'accroissement du poste "remboursement à diverses administrations"

potentiellement lourd d'augmentations futures, compromettait quelque peu les efforts mis en oeuvre en vue d'une gestion rigoureuse du titre III.

En conclusion, M. Paul d'Ornano a rappelé que les enjeux de la coopération franco-africaine, et la crise subie par les pays du champ, justifiaient le maintien du ministère de la coopération et du développement parmi les objectifs prioritaires du Gouvernement. Il a affirmé que les établissements français à l'étranger, les crédits du FAC, l'évolution des concours financiers, la déflation des effectifs de coopérants, ainsi que l'avenir de la coopération militaire devaient faire l'objet d'une vigilance accrue.

En raison de ces quelques réserves, M. Paul d'Ornano a proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption du projet de budget du ministère de la coopération et du développement pour 1990.

A l'issue de l'exposé de M. Paul d'Ornano, un échange de vues s'est instauré entre MM. Paul d'Ornano, André Bettencourt, Xavier de Villepin, Jean Garcia et Charles-Henri de Cossé-Brissac. M. André Bettencourt est revenu sur les suggestions formulées par le rapporteur en vue de la création d'un fonds international chargé de la gestion de la dette. Estimant cette proposition judicieuse dans son principe, M. André Bettencourt a néanmoins proposé qu'il fût précisé que les suggestions du rapporteur en matière de règlement de la dette africaine étaient énoncées à titre personnel.

S'interrogeant sur l'existence d'une alternative à la politique de coopération franco-africaine, M. Xavier de Villepin a estimé que l'agriculture devait, en raison de l'important déficit alimentaire subi par les pays du champ, faire l'objet d'un effort accru.

MM. Paul d'Ornano et Xavier de Villepin ayant souligné l'importance de la coopération de gestion, orientée notamment vers les secteurs de la police, des douanes et de l'administration fiscale, M. Paul d'Ornano a rappelé que, conformément à ce qu'avait déclaré

M. Jacques Pelletier, ministre de la coopération et du développement, lors de son audition par la commission, la coopération de gestion constituait déjà l'une des priorités de l'action de ce ministère.

En réponse à une question de M. Xavier de Villepin sur le recul des implantations d'entreprises françaises en Afrique, M. Paul d'Ornano a estimé que, si le ministère de la coopération et du développement mettait en oeuvre une aide au profit du secteur privé, et, tout particulièrement, des P.M.E. d'Afrique, ce concours demeurerait néanmoins insuffisant.

M. Jean Garcia s'étant inquiété d'une éventuelle diminution des crédits destinés à l'enseignement, M. Paul d'Ornano a rappelé l'importance de l'effort entrepris par la France en matière de formation, de recherche scientifique et d'enseignement du français dans les pays du champ.

Puis M. Charles-Henri de Cossé-Brissac a suggéré que le total de l'effort financier affecté au développement, dans le cadre de la coopération décentralisée, par les collectivités locales, fit l'objet d'une estimation chiffrée, demande que M. Paul d'Ornano s'est proposé de transmettre au Gouvernement.

M. Claude Estier a alors annoncé que les membres du groupe socialiste se prononceraient en faveur du projet de budget pour 1990 du ministère de la coopération et du développement, M. Jean Garcia affirmant que les membres du groupe communiste s'abstiendraient, en raison de l'insuffisance des crédits consacrés à l'aide française au développement.

La commission a alors adopté les conclusions du rapporteur pour avis tendant à s'en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission a ensuite entendu le rapport pour avis de M. Max Lejeune sur la section marine du projet de budget du ministère de la défense pour

**1990. M. Max Lejeune** a tout d'abord présenté les grandes lignes du projet de budget pour 1990 de la section marine.

S'agissant du titre III, dont les dotations croissent de 3,6 % par rapport au budget précédent, **M. Max Lejeune** a remarqué que les crédits de fonctionnement de la marine demeureraient calculés au plus juste, compte tenu notamment des coûts imputables à l'entretien des unités à propulsion nucléaire. L'augmentation de 12,4 % de l'indemnité pour charges militaires, bien qu'encourageante, ne peut, selon le rapporteur pour avis de la section marine, être considérée comme satisfaisante, en raison des nombreux problèmes relatifs aux conditions de vie des personnels qui n'avaient pas été pris en considération dans le cadre du budget pour 1990.

En ce qui concerne les crédits inscrits au titre V, **M. Max Lejeune** a tout d'abord évoqué le chapitre études et développements, en progression de 9,4 %. S'agissant de la force océanique stratégique, le rapporteur pour avis de la section marine a déploré l'étalement du programme des avions de patrouille maritime Atlantique 2, étalement susceptible, selon lui, d'empêcher que soit pleinement assurée la protection des S.N.L.E. **M. Max Lejeune** a regretté la baisse de 10,5 % des crédits destinés à l'aéronautique navale. A cet égard, il a imputé cette réduction de crédits aux conséquences de la participation de la marine au financement du programme Rafale, et a relevé l'incertitude qui demeurerait sur la solution à adopter en vue du remplacement des Crusader par des F 18 d'occasion.

**M. Max Lejeune** a ensuite effectué un bilan de la situation de la marine nationale en 1989, et a estimé regrettables tant la réduction des fabrications destinées à la flotte classique et à l'aéronavale, que l'étalement, dans le cadre de la loi de programmation révisée, d'un certain nombre de programmes majeurs (et notamment, des frégates antiaériennes, des bâtiments antimines et des S.N.A.).

Selon le rapporteur pour avis de la section marine, le nombre de bâtiments de combat et de soutien de la marine française devrait, en l'an 2000, être tombé en deçà du seuil de stricte suffisance, cette évolution étant incompatible avec la tendance à l'augmentation des missions imparties à la marine.

Puis **M. Max Lejeune** a très précisément retracé les conséquences, sur les capacités opérationnelles de la marine, de la révision des objectifs définis par la loi de programmation de 1987, avant d'analyser la situation des personnels de la marine. A ce propos, il a indiqué que, en contradiction avec la déflation des effectifs mise en oeuvre depuis 1982, le besoin en officiers et officiers-mariniers était évalué à 800 d'ici 1995.

En conclusion, **M. Max Lejeune** a estimé le projet de budget pour 1990, dans l'ensemble, décevant pour les personnels de la marine, et inquiétant pour la capacité opérationnelle de celle-ci.

**La commission a adopté le rapport pour avis de M. Max Lejeune.**

Le président a précisé que l'avis de la commission sur l'ensemble des crédits militaires serait formulé lors de la réunion de commission du mercredi 29 novembre 1989.

A la suite de la présentation de son rapport, **M. Max Lejeune** a fait observer que le maintien en service au delà de l'année 1993 des intercepteurs Crusader serait une décision particulièrement inopportune.

Il a rappelé, d'une part, que ces appareils, vieux de 30 ans, étaient usés dans leurs structures au point de rendre aléatoire une coûteuse opération de rénovation, et, d'autre part, qu'une seule heure de vol implique une maintenance de l'ordre de 60 heures. Après avoir noté que le maintien après 1993 en service actif des intercepteurs Crusader n'augmenterait que faiblement, et au prix d'une coûteuse opération de remise à niveau, la valeur militaire de cet appareil, **M. Max Lejeune** a exprimé la crainte qu'une telle décision ne risque de provoquer un

mouvement de retrait vers le secteur privé de personnels navigants formés à grand prix.

En conclusion, et en se refusant à toute polémique de nature politique, **M. Max Lejeune** a invité la commission à prendre position en faveur de l'acquisition pour 1993 (par achat ou par location) d'intercepteurs F.18, avant l'entrée en service de l'A.C.T. marine, afin d'assurer une protection efficace du groupe aéronaval et, partant, de garantir sa valeur politique et militaire avant l'entrée en service de l'A.C.T. marine.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Marc Lauriol** est intervenu pour s'inquiéter des éventuelles conséquences que pourrait avoir l'acquisition de F.18 sur la date d'entrée en service actif de l'A.C.T. marine.

**L'amiral Philippe de Gaulle** s'est inquiété du risque d'altération du précieux savoir-faire acquis par la marine, dans le domaine essentiel de l'interception embarquée, que risquerait de provoquer le maintien en service des Crusader après 1993. Il a souligné que les opérations d'interception que pouvaient effectuer les Crusader étaient limitées en raison de leur insuffisante aptitude à encaisser les manoeuvres rapides et brutales impliquées par le combat aérien moderne. Il a insisté sur le fait que l'achat ou la location d'un nombre limité d'appareils était particulièrement nécessaire en raison de l'état de vieillissement de l'ensemble des appareils de l'aéronautique navale et notamment les Bréguet Alizé mais aussi les Etendard IV.

**M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** a, à cet égard, souligné le handicap que représentait le vieillissement du parc d'hélicoptères de la marine nationale pour l'accomplissement, dans les meilleures conditions de disponibilité opérationnelle, de certaines missions de service public au profit de navires de commerce en difficulté.

A la suite des interventions de **MM. Jacques Golliet** et **Jean-Paul Chambriard** qui s'interrogeaient sur le

nombre de F.18 à acquérir ainsi que sur le coût d'acquisition de ces avions, MM. Guy Cabanel et Max Lejeune ont indiqué que l'acquisition d'une quinzaine de F.18 entraînerait une dépense de l'ordre de 3,5 milliards de francs et que la remise en état des Crusader avoisinerait les 2 milliards de francs.

Après un débat auquel ont pris part le président Jean Lecanuet, MM. Max Lejeune, André Jarrot, Marc Lauriol, Xavier de Villepin, Jacques Golliet et Paul d'Ornano et au cours duquel ont été évoqués la date d'entrée en service des F.18 -en 1981- dans la marine américaine, les avantages et les inconvénients comparés de la formule de location et de la formule d'achat, M. Albert Voilquin, rapporteur pour avis de la section "air", est intervenu pour faire valoir que l'acquisition de F.18, qui semblait souhaitable pour la marine nationale, ne devrait pas avoir pour effet de retarder le programme d'A.C.T. marine ni d'altérer la participation de la marine nationale à ce programme. Il a fait valoir que cette participation était essentielle, puisqu'elle s'établissait à hauteur de 20% du coût de développement de l'ensemble du programme A.C.T.

A l'issue de ce débat, la commission s'est prononcée en faveur de l'acquisition par achat ou location par la marine nationale d'une quinzaine de F.18 nécessaires au maintien de la valeur opérationnelle du groupe aéronaval avant l'entrée en service en 1996 -et plus vraisemblablement en 1998- de l'A.C.T. marine. La commission a souhaité que la date d'entrée en service de cet appareil ainsi que la participation de la marine à son financement ne soient pas remises en cause.

Les sénateurs socialistes ont voté contre cette prise de position et les sénateurs communistes se sont abstenus.

La commission a ensuite entendu le rapport pour avis de M. Albert Voilquin sur la section air du budget de la défense pour 1990.

**M. Albert Voilquin** a tout d'abord présenté une évaluation des menaces potentielles constituant l'environnement stratégique du projet de budget de la section air. Après avoir envisagé la menace originaire du bassin méditerranéen et du Moyen-Orient, **M. Albert Voilquin** a abordé les perspectives offertes par l'ouverture croissante des pays de l'Europe de l'Est, et par les progrès des négociations sur le désarmement. A cet égard, tout en se félicitant des évolutions en cours, le rapporteur pour avis de la section air a estimé qu'il était pour le moment quelque peu imprudent de considérer que les progrès du désarmement mettaient fin à la menace constituée par le Pacte de Varsovie.

Enfin, **M. Albert Voilquin** s'est inquiété de la banalisation croissante des armements les plus sophistiqués, dont il a regretté la menaçante prolifération au Moyen-Orient.

Le rapporteur pour avis a alors exposé la situation de l'armée de l'air en 1989, indiquant successivement les moyens en personnels et en équipements consacrés aux différentes composantes de l'armée de l'air : forces aériennes stratégiques (F.A.S.), forces de défense aérienne (D.A.), force aérienne tactique (F.A.T.A.C.), transport aérien militaire (T.A.M.), forces stationnées outre-mer, et forces de soutien et de formation.

Puis, **M. Albert Voilquin** a retracé la variété des missions imparties à l'armée de l'air : en effet, celle-ci participe à la dissuasion nucléaire ainsi qu'à la défense du territoire, contribue à la défense de l'Europe occidentale et de ses approches maritimes, prend part à certaines missions de service public, relatives notamment à la circulation aérienne, et assure la sécurité des ressortissants français en outre-mer et à l'étranger.

**M. Albert Voilquin** a ensuite analysé, dans ses grandes lignes, le projet de budget pour 1990 de la section air du ministère de la défense.

S'agissant du titre III, le rapporteur pour avis de la section air a déploré la poursuite de la déflation des effectifs, dont il a indiqué qu'elle porterait, en 1990, sur 539 emplois, et qu'elle se traduirait par une regrettable aggravation des astreintes aux dépens des personnels de l'armée de l'air. Selon M. Albert Voilquin, le mouvement de déflation des effectifs devrait impliquer la révision des diverses missions imparties à l'armée de l'air. Toutefois, remarquant que la croissance du titre III, de 3,6 %, était équivalente à la croissance de l'ensemble du budget de la section air, M. Albert Voilquin s'est félicité que le budget de la section air pour 1990 mit fin à une fâcheuse tendance au déclin du titre III, observée depuis plusieurs exercices. Considérant que l'augmentation de 12,4 % de l'indemnité pour charges militaires était peu considérable par rapport aux améliorations consenties à d'autres catégories, M. Albert Voilquin a reconnu que cette réévaluation de l'indemnité pour charges militaires constituait une initiative louable, dans le cadre d'une revalorisation d'ensemble de la condition militaire.

En ce qui concerne le titre V dont les crédits augmentent de 3,7 % en crédits de paiement et de 5,7 % en autorisations de programme, M. Albert Voilquin a remarqué que le développement de l'avion de combat tactique (A.C.T.) constituait une priorité des crédits d'équipement de la section air, et qu'au développement de l'A.C.T. étaient consacrés quelque 60 % des crédits inscrits au chapitre études et développement.

Le rapporteur pour avis a souligné la grande importance de ce programme, à la fois pour l'armée de l'air et pour l'industrie aéronautique nationale. Il a toutefois déploré les restrictions en matière de commandes d'avions de combat intervenues du fait de la révision des objectifs de la loi de programmation militaire de 1987.

En conclusion, M. Albert Voilquin a exprimé la satisfaction que lui inspirait l'évolution générale du titre III et la priorité dont faisait l'objet l'A.C.T. (avion de combat tactique). Cependant, il a fait part de son

inquiétude à l'égard de la situation de l'industrie aéronautique française, des progrès, selon lui trop rapides, des négociations de Vienne, des restrictions apportées à la fabrication de certains programmes, et des choix qu'impliquait la nouvelle loi de programmation militaire.

**M. Marc Lauriol** a interrogé le rapporteur pour avis de la section air sur le nombre d'avions en ligne. **M. Albert Voilquin** a estimé qu'un total de 450 avions pouvait être avancé, si l'on tenait compte de toutes les composantes de l'armée de l'air. Le rapporteur de la section air s'est toutefois montré réservé sur la compatibilité de tous les avions en ligne avec les exigences du combat actuel.

**M. Xavier de Villepin** est alors revenu, avec **MM. Max Lejeune** et **Albert Voilquin**, sur le problème du remplacement des crusaders par des F.18 achetés ou loués, déplorant l'opposition qui s'était fait jour, sur cette question, entre l'armée de l'air et la marine. A cet égard, **M. Albert Voilquin** s'est prononcé pour la réalisation du programme Rafale marine. La marine doit, en effet, selon le rapporteur pour avis de la section air, participer au programme Rafale, dont il a rappelé que son coût était moins élevé que celui de l'avion européen précédemment envisagé.

**L'amiral Philippe de Gaulle** a indiqué que le programme Rafale obligeait la marine à changer de porte-avions, et que de semblables contraintes techniques expliquaient que la marine britannique eût renoncé à entretenir une aviation embarquée traditionnelle.

La commission a adopté le rapport pour avis de **M. Albert Voilquin**.

Le président a rappelé que l'avis de la commission sur l'ensemble des crédits militaires serait formulé lors de la réunion de commission du mercredi 29 novembre 1989.

La commission a ensuite entendu le rapport pour avis de **M. Claude Mont** sur le budget du ministère des affaires étrangères pour 1990.

Après avoir indiqué que le budget du ministère des affaires étrangères pour 1990 s'élevait à 11.858 millions de francs, soit une progression apparente de 9,5 % d'un an sur l'autre et une progression réelle, à structures constantes et hors effet change, de 4,2 % en francs constants, le rapporteur pour avis a rappelé les quatre priorités principales du projet de budget : l'aide publique au développement, la relance de la coopération avec les pays de l'Est, l'action audiovisuelle, et le redressement de l'outil diplomatique. Il a toutefois regretté que la part du ministère des affaires étrangères (17,5 % en 1990) soit encore réduite dans le total des crédits concourant à l'action extérieure de la France.

Le rapporteur pour avis a également jugé particulièrement préoccupante la situation administrative du ministère des affaires étrangères, singulièrement en matière de personnel compte tenu de la crise des effectifs et de l'inadéquation manifeste entre les besoins et les personnels disponibles. Il a estimé que les mesures prises devaient être accompagnées par un vigoureux effort à moyen terme. Il a enfin souligné la difficile adaptation, faute de moyens suffisants, de la carte diplomatique et consulaire.

Abordant les données majeures de l'évolution internationale, le rapporteur pour avis a d'abord évoqué les bouleversements fondamentaux enregistrés en Europe de l'Est au cours de la dernière période, qui ont fait l'objet d'un débat devant le Sénat le 20 novembre 1989. Il a toutefois relevé que la dimension militaire de ces changements ne s'était pas encore substantiellement inscrite dans les faits. Il a enfin dressé le bilan actuel et évalué les perspectives prometteuses des négociations - conventionnelles, stratégiques et chimiques - relatives à la sécurité et au désarmement.

En ce qui concerne la construction communautaire, le rapporteur pour avis, après avoir évoqué les temps forts de la vie communautaire au cours de l'année écoulée, a suggéré d'interroger le Gouvernement sur les mesures

prises pour préserver le rôle européen de Strasbourg et sur les dispositions envisagées pour associer davantage les parlements nationaux aux décisions européennes. Il a également souhaité questionner le Gouvernement sur les décisions significatives qui peuvent être attendues du prochain Conseil européen de Strasbourg.

Le rapporteur pour avis a consacré la dernière partie de son exposé à la persistance de fortes tensions internationales. Il a souhaité une attitude commune, au moins de l'Europe des Douze, à l'égard de la Chine. Il s'est interrogé sur l'avenir incertain du Cambodge. Il s'est déclaré bouleversé par l'interminable martyre libanais. Il a enfin conclu son exposé en évoquant l'immense problème de la dette du Tiers monde qui appelle une nouvelle stratégie, singulièrement pour les pays à revenus intermédiaires.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, un débat s'est instauré entre les commissaires. **M. Jean Garcia** a indiqué que le groupe communiste considérait que les crédits du ministère des Affaires étrangères pour 1990 ne correspondaient pas aux exigences d'une politique étrangère digne de la France. **M. Xavier de Villepin** a regretté avec le rapporteur pour avis les suites très insuffisantes données au "rapport Viot" sur la réforme et la modernisation du ministère des affaires étrangères. Le président **Jean Lecanuet** a évoqué avec **M. Xavier de Villepin** et le rapporteur pour avis la possibilité de création d'ambassades européennes dans des pays où la France ne dispose pas d'une représentation diplomatique. **M. Jean Lecanuet** a enfin souligné avec le rapporteur pour avis et l'amiral **Philippe de Gaulle** la nécessité absolue pour l'Etat de préserver et d'accorder les dotations budgétaires requises aux départements ministériels qui - comme les affaires étrangères, la défense et la justice - exercent les missions de souveraineté de l'Etat et participent à la sécurité de la nation.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission, sur la suggestion du rapporteur pour avis, a décidé de s'en

**remettre à la sagesse du Sénat quant à l'adoption des crédits du ministère des affaires étrangères pour 1990.**

**La commission a enfin évoqué l'éventualité de l'envoi d'une mission d'information au cours de la prochaine intersession d'hiver.**

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 22 novembre 1989 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a entendu une communication de **M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis des crédits du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants et des victimes de guerre**, sur les amendements concernant les anciens combattants apportés au projet de loi de finances pour 1990 en deuxième délibération à l'Assemblée nationale.

Ainsi, l'article 69 du projet de loi de finances, exclusivement consacré à la modification du mécanisme du rapport constant, a été amélioré en ce qu'il :

- prévoit un rappel annuel afin d'éviter que le phénomène de l'inflation ne réduise à néant les augmentations indiciaires résultant des améliorations catégorielles accordées dans la fonction publique ;

- fixe la valeur du point de pension au 1er janvier 1990 en prenant en compte de façon intégrale toutes les modifications indiciaires catégorielles intervenues depuis le 1er juillet 1987, date de la réouverture du nouveau contentieux du rapport constant ;

- attribue un rappel au bénéfice des pensionnés, au titre de la période écoulée entre le 1er juillet 1987 et le 31 décembre 1989, cette mesure comme les précédentes, répondant ainsi aux revendications essentielles du monde combattant.

En revanche, **M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis**, a constaté qu'aucune précision complémentaire

n'a été apportée à la définition des revenus pris en compte par l'INSEE pour le calcul de son indice de référence, laissant par conséquent entière la question des primes et indemnités.

Par ailleurs, et conformément à la demande des députés, un article 69 bis nouveau réforme le mode de calcul des suffixes au-delà du taux d'invalidité à 100 %, tout en garantissant le maintien des droits acquis, afin de répondre au problème des pensions militaires d'invalidité excessivement élevées. Cependant, le rapporteur pour avis a relevé que cet assainissement de la législation entraînerait une cristallisation d'un nombre de pensions supérieur aux mille cinq cents pensions les plus élevées visées par les dispositions initiales.

Enfin, ce même article 69 bis réalise, conformément aux engagements pris, la deuxième tranche du programme quinquennal de revalorisation de la pension de veuve de guerre au taux normal, en substituant, à compter du 1er janvier prochain, l'indice de pension 478,5 à l'indice de pension 471.

Pour autant, ces modifications, quelles que soient les améliorations réelles aux dispositions initiales qu'elles permettent, n'ont pas paru à **M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis**, suivi en cela par la commission, de nature à modifier le vote de rejet de ces crédits décidé lors de la réunion du 16 novembre 1989.

A la suite de cette communication, la commission a procédé à la désignation de sept candidats titulaires et de sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection de la santé, de la famille et de l'enfance et adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé. Ont été désignés comme candidats titulaires : **M. Jean-Pierre Fourcade, président, Mme Nelly Rodi, MM. Jacques Machet, Pierre Louvot, Jacques Bimbenet, Guy Penne et Paul**

**Souffrin, et comme candidats suppléants : MM. Henri Revol, Mme Hélène Missoffe, MM. André Bohl, Jean Dumont, Jean Madelain, Marc Boeuf et Mme Marie-Claude Beaudeau.**

Puis, la commission a nommé, à titre officieux, **M. Bernard Seillier comme rapporteur pour le projet de loi n° 966 (AN) déclaré d'urgence, portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé.**

Enfin, un large débat auquel ont participé **MM. Claude Huriet, Jean Chérioux, Jean-Pierre Fourcade, président, et Louis Boyer, a permis d'établir un calendrier prévisionnel des travaux de la commission et de décider d'un meilleur contrôle de l'application des lois.**

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

**Mardi 21 novembre 1989 - Présidence de M. Jean-François Pintat, vice-président.** - La commission a pris acte de la transmission du **projet de loi n° 58 de finances pour 1990 (1989-1990)** considéré comme adopté par l'Assemblée Nationale aux termes de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

**Mercredi 22 novembre 1989 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'**examen des amendements à la première partie du projet de loi n° 58 de finances pour 1990 (1989-1990)** considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution sur le **rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général.**

La commission a décidé de donner un avis favorable aux amendements n°s I-218, I-214, I-126, I-213, I-141, I-125 rect., I-88, I-166, I-46, I-150, I-47 (second paragraphe additionnel), I-73, I-54, I-24, I-19, I-155, I-126, I-208 et I-26.

Elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s I-168, I-169, I-173, I-171, I-172, I-176, I-131, I-170, I-174, I-2, I-138, I-178, I-177, I-179, I-180, I-181, I-182, I-183, I-184, I-38 rect., I-185, I-186, I-187, I-140, I-189, I-39, I-191, I-192, I-194, I-193, I-196, I-145, I-197, I-

165, I-198, I-199, I-200, I-201, I-202, I-203, I-220, I-204, I-205, I-65, I-66, I-67, I-58, I-207, I-222, I-223, I-25, I-224, I-228, I-210, I-211 et I-212.

Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s I-215, I-157, I-4, I-216, I-217, I-137, I-175, I-128, I-20 rect., I-146, I-75, I-3, I-21, I-27, I-158, I-188, I-28, I-190, I-76, I-40, I-41, I-161, I-63, I-7, I-143, I-8, I-43, I-144, I-55, I-30, I-31, I-64, I-33, I-57, I-129, I-130, I-134, I-9, I-32, I-70, I-10, I-50, I-87, I-62, I-229, I-11, I-230, I-231, I-51, I-135, I-13, I-74, I-151, I-14, I-15, I-75, I-56, I-136, I-221, I-232, I-60, I-68, I-206, I-159, I-69, I-16, I-48, I-52, I-44, I-153, I-154, I-53, I-17, I-23, I-18, I-35, I-71, I-127, I-115, I-59 et I-77.

Par ailleurs, elle a décidé de demander le retrait de l'amendement n° I-29 au profit de l'amendement n° I-126 après l'article 4, de l'amendement n° I-37 au profit de son amendement n° I-100 à l'article 10, de l'amendement n° I-5 au profit de son amendement n° I-90 à l'article 3, de l'amendement n° I-139 au profit de l'amendement n° I-213, des amendements n°s I-42, I-142 et I-195 au profit de son amendement n° I-94 à l'article 7, de l'amendement n° I-1 au profit de son amendement n° I-99 à l'article 9, de l'amendement n° I-147 au profit de son amendement n° I-100 à l'article 10, des amendements n°s I-86, I-148, et I-45, I-149 au profit de son amendement n° I-105 à l'article 12, des amendements n°s I-163, I-164 et I-167 au profit de son amendement n° I-110 à l'article 14 et de l'amendement n° I-152 au profit de son amendement n° I-111 à l'article 17.

Elle a souhaité en outre entendre recueillir les explications du Gouvernement sur les amendements n°s I-22, I-12 et I-34 et entendre son avis sur les amendements n°s I-132, I-190, I-133, I-6, I-219, I-61, I-78 rect., I-83 rect., I-84 rect., I-79 rect., I-80 rect., I-81 rect., I-82 rect., I-162, I-85 rect., et I-72, d'autre part.

Enfin, à l'issue d'un large débat au cours duquel sont intervenus MM. Christian Poncelet, président, Jean Arthuis, Robert Vizet, François Trucy, Roland du Luart, René Régnauld, Paul Girod et Roger Chinaud,

**rapporteur général**, elle a décidé de réserver sa position sur les amendements n°s I-160, I-226, I-225 et I-227 à l'article 31 du projet de loi de finances (modification de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement).

Au cours d'une seconde séance tenue dans la nuit, la commission a procédé à l'examen des amendements à l'article 31 du projet de loi de finances sur le rapport de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a présenté un amendement proposant une nouvelle rédaction pour cet article. Cet amendement tend à indexer la dotation globale de fonctionnement en 1990 sur l'évolution du produit intérieur brut en valeur.

**M. Jean-Pierre Masseret** s'est étonné du dépôt de ce nouvel amendement alors même que le groupe socialiste avait déposé un amendement comportant une indexation identique bien que non limitée à 1990.

**M. Jacques Oudin** a estimé que le Gouvernement devait utiliser l'année 1990 pour faire des simulations en matière d'indexation de la D.G.F.

La commission a adopté cet amendement et a décidé de retirer son amendement n° I-122 de suppression de l'article.

Puis, la commission a pris acte du retrait des amendements n°s I-49, I-156, I-160.

Elle a émis un avis défavorable aux amendements n°s I-209, I-226, et I-225. Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° I-227 sous réserve de sa transformation en sous-amendement à l'amendement de la commission.

**M. Ernest Cartigny** a proposé que la commission demande la priorité sur l'article 31 et la priorité de son amendement dans la discussion de cet article.

**M. Jean-Pierre Masseret** a estimé que cette priorité n'était pas nécessaire et privait le Sénat d'une ultime concertation avec le Gouvernement. **M. Robert Vizet** et **Mme Paulette Fost** ont estimé également que l'urgence

ne s'imposait pas et qu'il était possible de proposer une meilleure indexation.

**M. Jean Arthuis** a considéré au contraire que la priorité convenait à l'importance que souhaitait donner le Sénat, Grand Conseil des Communes de France, à la discussion de cet article.

**M. René Monory** a constaté que les tentatives de concertation avaient échoué avec le Gouvernement du fait de ce dernier.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de demander la priorité sur l'article 31 et l'amendement n° I-233 de la commission.

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

**Mercredi 22 novembre 1989 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen pour avis du projet de loi de finances pour 1990, sur les crédits des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier, dont M. Louis Virapoullé est le rapporteur pour avis.**

**M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis,** après avoir souligné que la France se trouvait à un tournant décisif face à la construction européenne, a d'abord indiqué que les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer augmentaient de 3,26 % en 1990 et que l'effort global de l'État en faveur des départements d'outre-mer augmentait d'un peu plus de 1%.

S'il a considéré que cette enveloppe aurait pu être plus importante, il s'est félicité qu'aient été prises des mesures destinées à favoriser une meilleure utilisation du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.), un décret de juin 1989 ayant procédé à la décentralisation des sections départementale et régionale de ce fonds.

Il a ensuite donné un aperçu de la situation politique dans les départements d'outre-mer, caractérisée par une certaine stabilité. Il a cependant remarqué que les taux de participation étaient nettement plus importants aux

élections municipales que lors du scrutin référendaire de 1988 et des élections européennes.

**M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a attiré l'attention de la commission sur l'importance de l'immigration incontrôlée que connaît la Guyane, dont la population compte actuellement 40 % d'étrangers. Cette situation s'est accompagnée d'un accroissement de la délinquance de 46 % en 1988 et on estime généralement à 43 % la proportion d'immigrés mis en cause dans ces différentes affaires au premier trimestre 1989. Le rapporteur pour avis en a déduit que les moyens mis en oeuvre par le Gouvernement étaient encore insuffisants.

**M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a signalé qu'en Guadeloupe, lors des dernières élections municipales, l'union populaire pour la libération de la Guadeloupe, mouvement indépendantiste légaliste, avait recueilli un peu plus de 14 % des suffrages exprimés dans les quinze communes où elle présentait des candidats, et que les membres de l'ex-alliance révolutionnaire caraïbe semblaient avoir l'intention de poursuivre désormais leur action dans un cadre légal. Il a relevé que ce département n'avait pas connu de troubles à la suite de l'amnistie de juillet 1989. Il a noté qu'en Martinique également les indépendantistes avaient choisi la voie légale et qu'ils avaient obtenu un élu, conseiller général et maire. Il a enfin déclaré que le "virus" indépendantiste n'avait pas pénétré à La Réunion.

**M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a regretté que l'enveloppe budgétaire ne permette pas la mise en place d'un plan ambitieux pour les départements d'outre-mer. En effet, évoquant la situation économique de ces départements, il a signalé la stagnation des productions traditionnelles et estimé la situation économique d'autant plus inquiétante qu'elle a été aggravée par les cyclones qui ont frappé récemment La Réunion et la Guadeloupe.

Il a indiqué que le développement du tourisme devait être considéré comme une priorité. C'est pourquoi il a jugé

particulièrement regrettables les dysfonctionnements qui, en 1988, n'ont pas permis la mise sur pied d'actions de promotion en liaison avec la Maison de la France.

**M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a estimé que la suppression de la condition d'activité pour bénéficiaire des prestations familiales et l'adaptation du revenu minimum d'insertion avaient permis de soulager nombre de misères dans les départements d'outre-mer mais qu'il importait d'entreprendre une lutte active contre le chômage afin que les ressortissants de ces départements ne soient pas condamnés au revenu minimum d'insertion "à perpétuité".

Évoquant l'objectif gouvernemental de l'égalité sociale, **M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, l'a jugé très proche de celui de parité sociale globale défini antérieurement par la loi de programme. Il a souhaité que les actions d'insertion accompagnant le revenu minimum d'insertion soient effectivement lancées pour lutter contre l'illettrisme, pour améliorer le logement ainsi que la formation. Il a appelé de ses vœux une loi de programme en matière d'éducation et de formation dans les départements d'outre-mer.

**M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a considéré qu'après les dernières catastrophes naturelles, il était urgent de prendre des mesures pour l'avenir en matière de prévention, avec la mise au point de normes de construction anticycloniques et antisismiques et d'adapter le régime d'indemnisation en cas de catastrophe naturelle en effectuant un partage entre les aides publiques, qui pourraient être maintenues pour les plus démunis, et l'assurance.

Il a jugé indispensable le bilan de la décentralisation envisagé par le Gouvernement. Cependant, il s'est élevé contre certaines propositions qui tendent à remettre en cause, de manière plus ou moins déguisée, le statut institutionnel des départements d'outre-mer. Il a en effet estimé que la co-existence des deux assemblées dans ces départements entraine de plus en plus dans les moeurs et

que, en tout état de cause, les possibilités de modifications institutionnelles étaient étroitement encadrées par la Constitution.

**M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a souligné les inquiétudes des populations d'outre-mer face au développement de la construction européenne, tout en notant que cet état d'esprit était également répandu en métropole. Il a relevé que la réforme de l'octroi de mer n'était encore qu'au stade de projet alors que le temps presse, la Cour de justice des communautés ayant été saisie de la question de la compatibilité de cette taxe avec le Traité de Rome et devant rendre sa décision à l'automne 1990. Quant au "programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer" (P.O.S.E.I.D.O.M.), qui prend en compte les handicaps de ces départements, il a noté que là encore il ne s'agissait que d'un projet.

**M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'était en voie d'adoption une loi d'habilitation destinée à permettre l'actualisation du droit applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte et qu'était en cours d'exécution un programme de développement économique. Il a considéré que la modernisation du droit et l'essor économique devraient permettre à Mayotte de choisir son destin.

En ce qui concerne Saint-Pierre-et-Miquelon, **M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a regretté que ne soit toujours pas publié le décret d'application de la loi de 1985 portant répartition des biens entre les collectivités publiques. Il a enfin évoqué le conflit franco-canadien concernant la détermination des zones de pêche qui n'est toujours pas réglé, dans l'attente de la décision du tribunal d'arbitrage international.

En conclusion, **M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, a proposé l'adoption des crédits prévus pour 1990 pour les départements d'outre-mer et les collectivités territoriales à statut particulier.

**M. Albert Ramassamy** a considéré que dans certains domaines, "la décolonisation dans le cadre de la République", restait à mettre en oeuvre dans les départements d'outre-mer. Il a notamment estimé que dans ces sociétés multiraciales, toutes les ethnies devaient pouvoir être présentes à tous les niveaux, ce qui n'est pas le cas, à la Réunion par exemple, des "petits blancs" et des habitants originaires d'Afrique.

Il a regretté que l'introduction du revenu minimum ne s'accompagne d'un réel effort d'insertion.

Quant aux institutions de ces départements, il a souhaité que l'on laisse une place suffisante à l'imagination.

**M. Daniel Hoeffel**, au vu de constatations récentes faites sur place, a estimé que l'immigration présentait en effet des risques réels de déstabilisation pour le département de la Guyane.

**M. Louis Virapoullé, rapporteur pour avis**, en réponse à **M. Albert Ramassamy**, a considéré que le revenu minimum d'insertion avait dans les départements d'outre-mer soulagé nombre de personnes en situation précaire.

Quant à l'immigration en Guyane, il a noté qu'elle provenait non seulement du Surinam mais également du Brésil, d'Haïti et de Guyana et qu'elle était constituée de populations fuyant la guerre civile ou la famine et qu'il était de l'honneur de la France de les accueillir.

Par ailleurs, le rapporteur pour avis, a regretté l'image donnée dans certains cas par la télévision des réalités d'outre-mer. Il a donné pour exemple un reportage récemment programmé concernant La Réunion.

**M. Albert Ramassamy** a précisé qu'il lui semblait nécessaire de profiter de la paix sociale et politique pour imaginer des mesures adaptées pour la construction d'une véritable économie dans les départements d'outre-mer.

**M. Jacques Larché, président**, a souhaité que le rapporteur pour avis attire l'attention sur l'ampleur des

dégâts causés en Guadeloupe par le cyclone Hugo et sur la gravité des difficultés connues par la Guyane en raison de l'immigration.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis** des crédits de l'administration pénitentiaire, a indiqué que le préfet de Guyane avait demandé la construction d'une maison d'arrêt à Cayenne en raison de l'accroissement de la délinquance.

**En conclusion, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits prévus pour 1990 pour les départements d'outre-mer et pour les collectivités territoriales à statut particulier.**

La commission a ensuite entendu le rapport pour avis présenté par **M. Jean-Marie Girault** sur les crédits relatifs aux territoires d'outre-mer.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord dénoncé la très médiocre lisibilité des documents budgétaires et indiqué que la présentation retenue cette année interdisait toute distinction au sein des crédits consacrés à l'outre-mer, entre les crédits destinés aux départements et ceux qui reviennent aux territoires.

Après avoir précisé que l'effort financier de l'Etat en faveur des territoires d'outre-mer ne progressait en 1990 que de 1,39 %, soit une évolution moins favorable que celle de l'ensemble du budget de l'Etat, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a estimé que cette situation n'était pas préoccupante dès lors qu'elle succédait à une période où, depuis 1986, des efforts très importants avaient été accomplis.

Abordant l'examen des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer, le rapporteur pour avis a souligné le déclin relatif des dépenses en capital, déclin qui devait être mis en relation avec les retards souvent constatés dans la consommation des crédits de paiement. Puis, il a énuméré les mesures nouvelles les plus significatives, notamment le rétablissement du poste de secrétaire général des Terres australes et antarctiques

françaises et la réduction de moitié de la compensation versée au budget du territoire de Nouvelle-Calédonie au titre de la fiscalité de la société Le Nickel.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les grandes actions du projet de budget en insistant plus particulièrement, d'une part sur l'importance des crédits de formation en Nouvelle-Calédonie (+ 38 %), d'autre part sur la régression des crédits du fonds d'intervention et de développement économique et social (F.I.D.E.S.) (- 10,46 %) avant de conclure que les actions conduites en faveur de la Nouvelle-Calédonie ne devaient pas emporter une réduction de l'effort consenti en faveur des autres territoires.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a conclu sa présentation générale en rappelant que le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer ne contribuait aux dépenses consacrées aux territoires d'outre-mer qu'à hauteur du septième de l'ensemble et souligné la contribution particulièrement importante apportée par le ministère de l'éducation nationale.**

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis, a ensuite dressé un bilan de la mise en place des institutions créées par voie référendaire en Nouvelle-Calédonie, après avoir rappelé les conditions dans lesquelles la situation avait pu être rétablie sur ce territoire. Il a notamment indiqué que les transferts de compétences en faveur des provinces seraient achevés au 31 décembre 1989 et que le comité du suivi des accords qui s'était réuni à Paris en octobre dernier avait estimé que ces transferts s'effectuaient dans de bonnes conditions.**

Il a par ailleurs souligné que l'Etat avait engagé une rénovation de certains de ses services et plus particulièrement des institutions judiciaires qui avaient fait l'objet de la loi du 13 juin 1989.

Après avoir souligné le bon climat d'ensemble qui semblait s'être institué sur le territoire et l'adhésion que les Calédoniens avaient manifestée tant à l'égard des

accords de Matignon que du nouveau statut à l'occasion des élections provinciales du 11 juin dernier, le rapporteur pour avis a exposé les principaux résultats de la politique de développement économique, sociale et culturelle engagée depuis 1986. Il a ensuite indiqué que, pour l'année 1990, une dotation de 294 millions de francs serait consacrée au développement de nouveaux secteurs d'activité, -pêche, aquaculture, travaux publics et activités agropastorales-, dans un souci de rééquilibrer le territoire.

Il a par ailleurs indiqué que l'effort engagé en faveur de la formation technique, administrative et sociale serait poursuivi au cours du prochain exercice. Enfin, il a précisé que les contrats de développement conclus entre l'Etat et les provinces viendraient prochainement préciser les modalités du développement de chacune de ces collectivités.

Au terme de cette présentation, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a souhaité que le Gouvernement continue à se préoccuper avec la plus grande attention de l'évolution de la Nouvelle-Calédonie et que les responsables mélanésiens sachent prendre conscience de certaines contraintes administratives, financières, budgétaires ou techniques inhérentes à la conduite de toute politique de développement.

Le rapporteur pour avis a ensuite abordé la situation de la Polynésie Française et annoncé une prochaine modernisation du statut de 1984 afin, d'une part que soient précisées les relations entre l'assemblée territoriale, le Gouvernement et le président du territoire, et, d'autre part, que soient institués des conseils consultatifs d'archipels susceptibles de favoriser une meilleure prise en compte des spécificités des îles.

Il a ensuite exposé les difficultés que rencontre le développement économique et social du territoire et rappelé qu'au cours de la visite qu'il a effectuée dans le territoire, le Premier ministre avait souhaité que les crédits accordés par l'Etat soient exclusivement destinés à assurer la promotion de ce développement dans le souci de

développer les ressources propres du territoire, l'agriculture, la pêche, le tourisme et l'exploitation minière.

Enfin, il a précisé qu'un contrat de plan serait prochainement conclu entre l'Etat et le territoire et qu'il permettrait, grâce à une participation de l'Etat fixée à 462 millions de francs sur 5 ans, de mettre en oeuvre des programmes de formation et de recherche, de renforcer les infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires et de conduire une politique de l'emploi.

Après avoir indiqué que le plan de relance de l'économie établi par le gouvernement du territoire commençait de porter certains fruits, le rapporteur pour avis a souhaité que le Gouvernement s'attache à clarifier les liens entre le territoire et la Communauté Economique Européenne afin qu'une réponse efficace puisse être apportée aux déséquilibres préoccupants qui caractérisent ce territoire : un niveau de vie apparent très élevé mais une population très jeune, très inégalement répartie sur le territoire et victime d'un taux de chômage important.

Il a conclu sa présentation en souhaitant que les élus polynésiens soient conscients de la nécessité de transformer l'économie locale afin que celle-ci devienne une véritable économie de production et non plus simplement une économie de consommation.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a ensuite indiqué qu'un réexamen du statut de Wallis-et-Futuna avait été demandé par les élus du territoire mais que, pour l'heure, le contenu de la réforme envisagée, dont la portée devrait être modeste, ne lui avait pas été précisé. Il a par ailleurs dénoncé une nouvelle fois les difficultés de désenclavement de ce territoire, en dépit du plan d'urgence engagé en 1987 et dont les crédits n'ont pas été entièrement consommés. Il a souhaité que le nouveau contrat de plan conclu pour la période 1989-1993, se révèle plus efficace dans sa mise en oeuvre.

Après avoir rappelé le statut du territoire des Terres australes et antarctiques françaises, le rapporteur pour avis a précisé que le statut international de la Terre Adélie résultait du traité de Washington et que celui-ci ne pourrait être modifié sans l'accord de la France qui disposait, à cet égard, comme toute partie consultative, d'un véritable droit de veto.

Il a ensuite indiqué que la convention de Wellington réglementant les activités de prospection et d'exploitation des ressources minières de l'Antarctique faisait l'objet de certaines réticences, tant de la part de la France que de l'Australie.

Il a précisé, à cet égard, que la réunion de la xv<sup>e</sup> Conférence du Traité de l'Antarctique, qui s'était tenue à Paris au cours du mois d'octobre, n'avait pas permis de trouver un accord sur les modalités de l'exploitation minière de l'Antarctique et qu'elle s'était séparée sur une résolution de compromis tendant, d'une part, à la convocation, l'an prochain, d'une réunion consacrée à la définition d'un système global de protection en Antarctique des "écosystèmes dépendants et associés", et, d'autre part, à l'organisation d'une réunion destinée à examiner toute proposition susceptible de rendre applicable la convention de Wellington.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a estimé que, face à cette évolution statutaire de l'Antarctique, il était indispensable que la France renforce sa présence sur le continent et notamment qu'elle poursuive les travaux de construction d'une piste d'atterrissage en Terre Adélie, travaux pour lesquels des crédits étaient effectivement inscrits au projet de budget pour 1990 et qui devraient s'achever en janvier 1992. Enfin, il a précisé qu'un important programme de recherche serait conduit dans le territoire, grâce à une dotation de 120 millions de francs.

S'agissant enfin des îles Éparses, le rapporteur pour avis a rappelé que ces îlots étaient inhabités mais qu'ils faisaient l'objet de visites régulières de la Marine

Nationale. Il a précisé que le projet de développement d'exploitation de l'îlot Clipperton, qu'il avait eu l'occasion d'évoquer l'an dernier, n'avait toujours pas connu de mise en oeuvre.

Le rapporteur pour avis a conclu sa présentation en indiquant qu'une partie de son rapport serait consacrée à l'étude de l'évolution des finances locales des territoires d'outre-mer, avant de proposer à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits destinés aux territoires d'outre-mer.

**M. Daniel Millaud** a remercié le rapporteur pour avis pour la précision de sa présentation et regretté, comme lui, que les documents budgétaires soient difficiles à analyser.

Il a ensuite évoqué la réforme statutaire en Polynésie Française et, tout en affirmant son attachement au principe d'autonomie, souligné combien il était indispensable que l'Etat s'attache à exercer effectivement ses compétences, notamment en matière de contrôle budgétaire et financier.

Il a par ailleurs précisé que le Traité de Rome prévoyait, d'une part que les territoires d'outre-mer devaient être consultés avant toute décision d'association les concernant, et, d'autre part, que l'objectif d'une telle association était d'assurer le développement économique et social de ces territoires. Il a regretté que la politique conduite jusqu'à présent ait produit des résultats contraires à ces intentions initiales.

Enfin, il a déploré que les élus du territoire ne soient que trop rarement informés des décisions concernant l'avenir de la Polynésie Française et que, par exemple, il n'ait appris que par hasard l'existence d'un projet de découpage électoral des îles du Vent.

**M. Jacques Thyraud** a rappelé que le Gouvernement français, qui avait pourtant été l'un des auteurs de la convention de Wellington, avait finalement pris une position négative sur la signature de cette convention. Il a estimé qu'il était indispensable de fixer des règles en

matière d'exploitation minière de l'Antarctique car le vide juridique actuel laissait la voie libre à tout exploitant peu scrupuleux.

Il s'est ensuite interrogé sur le bien-fondé de la proposition de transformer le continent antarctique en réserve naturelle internationale. Enfin, il a réaffirmé combien il était nécessaire que la France renforce sa présence sur le territoire et s'est réjoui de constater que, dans cette perspective, la construction de la piste d'atterrissage en Terre Adélie progressait de façon satisfaisante grâce, notamment, aux interventions anciennes et répétées de la commission des lois du Sénat.

**En conclusion, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu **M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice, sur son projet de budget dans le projet de loi de finances pour 1990.**

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice,** a d'abord constaté que le projet de budget de la Chancellerie, d'un montant de 16,879 milliards de francs, était en progression de 7,3 % par rapport à celui de l'année dernière, soit une augmentation de 2 % supérieure à celle du budget général de l'Etat. Il a remarqué, en second lieu, que les mesures nouvelles représenteront 1,098 milliard dans cette dotation, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée nationale dans le débat budgétaire. Les mesures nouvelles, a-t-il précisé, ne s'élevaient qu'à 379 millions de francs dans le projet de budget pour 1989.

Le garde des sceaux a aussi relevé que le taux de croissance des crédits de fonctionnement dépassait 10 % hors enveloppe du programme de construction de 13.000 places de prison.

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice,** a ensuite souligné que le projet de budget

s'était assigné trois objectifs : une véritable gestion des ressources humaines, la modernisation de l'institution judiciaire et enfin une meilleure adaptation du service public de la justice à la demande sociale.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, le ministre de la justice a estimé que le projet de budget pour 1990 amorçait une gestion plus rationnelle et plus dynamique des personnels, se caractérisant notamment par le respect intégral par l'Etat des engagements pris dans les divers protocoles signés avec les représentants des personnels et une création nette de 2.131 emplois. Il a mis l'accent sur le fait que les personnels des greffes (qui devraient être renforcés de 50 emplois nouveaux en 1990) sont désormais exonérés de la règle de réduction de 1,5 % des effectifs de la fonction publique de l'Etat. A ces nouveaux emplois, il convient d'ajouter 521 transferts d'emplois de magistrats des juridictions administratives et 20 emplois créés pour l'établissement public que constitue l'hôpital pénitentiaire de Fresnes. 1.600 transformations d'emplois traduisent d'autre part l'importance du "repyramidage" et du "redéploiement" des services. En ce qui concerne la formation des personnels, **M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice**, a signalé qu'elle bénéficierait d'une dotation de 20,5 millions de francs, une dotation de 4,5 millions de francs étant réservée à la formation des cadres.

S'agissant de la modernisation de l'institution judiciaire, le ministre a évoqué l'amélioration du fonctionnement de l'administration centrale et le programme d'équipement de la chancellerie. Sur le premier point, il a mis l'accent sur le renforcement des personnels d'encadrement ainsi que sur la création de services déconcentrés au niveau des cours d'appel. Sur le second point, le ministre a déclaré que l'achèvement du programme de construction des nouvelles prisons s'accompagnera de la fermeture de 25 établissements vétustes et de la relance d'un programme d'équipement axé sur la rénovation du parc pénitentiaire classique, la

construction de nouvelles cités judiciaires (comme à Lyon en 1990) et la restructuration du parc immobilier de l'éducation surveillée.

S'agissant enfin de l'adaptation des services judiciaires, **M. Pierre Arpaillage, garde des sceaux, ministre de la justice**, a annoncé que, dans le cadre de la rationalisation des dossiers et des procédures, les crédits budgétaires affectés aux moyens informatiques et bureautiques seront augmentés de 37 %. Ils passeront en un an de 168 à 230 millions de francs.

Les autres mesures inscrites dans le budget concernent :

- l'amélioration du système statistique des juridictions ;
- l'accroissement des crédits alloués à l'accueil, à l'aide aux victimes et à l'insertion sociale des personnes prises en charge par la justice ;
- la limitation du recours à l'incarcération ;
- la mise en place de permanences d'orientation pénale ;
- le renforcement de la capacité d'accueil et de suivi éducatif dans les services de l'éducation surveillée.

Le garde des sceaux a ensuite annoncé qu'il présenterait au Parlement dans les mois à venir un projet de réforme de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante.

Soulignant qu'un seul budget ne permettra que d'amorcer le processus de modernisation du fonctionnement de la justice, **M. Pierre Arpaillage, garde des sceaux, ministre de la justice**, a encore évoqué deux projets de réforme : la réforme des professions juridiques et judiciaires commandée par l'ouverture des frontières européennes et la réforme de l'instruction préparatoire. A cet égard, il a relevé que le rapport préliminaire de la commission "justice pénale et droits de l'homme" envisage la mise en place d'un système de

procédure pénale qui pourrait être fondé sur des principes communs aux principaux pays européens : les droits de la défense et la présomption d'innocence mais aussi la célérité de la procédure et le principe d'équilibre entre l'accusation et la défense.

En conclusion, le garde des sceaux a estimé que la modernisation de la justice passait tout autant par l'acquisition d'un "droit au juge" que par le renouvellement des procédures, la réforme des professions judiciaires et la rénovation du fonctionnement de la justice.

Après l'intervention de **M. Jacques Larché, président**, qui a rappelé qu'après les concertations nécessaires, le choix des réformes revenait au Parlement, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a interrogé le garde des sceaux sur un certain nombre de points : l'opportunité d'accorder une priorité à l'augmentation des personnels des greffes, l'amélioration du recrutement des juges, le régime indemnitaire des magistrats, la possibilité de consentir en faveur de l'institution judiciaire un effort comparable à celui qui a permis le renforcement du parc pénitentiaire, enfin la réduction de 10 % des crédits intervenus en 1989.

**M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis**, a brièvement évoqué la visite à laquelle il a procédé dans trois centres d'éducation surveillée situés dans le département des Hauts-de-Seine. Après avoir souligné l'insuffisance des locaux et des moyens mis à la disposition des services de l'éducation surveillée, il a interrogé le garde des sceaux sur le pourcentage de jeunes de nationalité étrangère dans les populations prises en charge ainsi que sur les deux récents incidents, impliquant chaque fois un mineur, à la prison de Bois d'Arcy et dans un centre d'éducation surveillée situé dans le département de l'Isère.

En réponse à **M. Germain Authié**, le garde des sceaux s'est interrogé sur la possibilité de limiter les vacances des postes de magistrats. Il a par ailleurs annoncé le dépôt d'un projet de loi organique afin d'assouplir les conditions

de maintien en activité des magistrats ayant atteint l'âge de la retraite. Rappelant la mission de la cellule de modernisation mise en place au printemps dernier, il a reconnu que c'est sur l'effectif des fonctionnaires des greffes que l'effort devait être désormais porté. Il s'est félicité à cet égard du coup d'arrêt porté à la baisse des effectifs dans les cours et tribunaux.

Le garde des sceaux a déclaré que de nombreux maîtres de conférences et maîtres de stage ne partageaient pas les critiques émises par certains sur le niveau des auditeurs de justice de l'école nationale de la magistrature. Il a néanmoins jugé souhaitable que les futurs candidats subissent une préparation après l'obtention de leur maîtrise en droit (au même titre que les futurs élèves de l'école nationale d'administration qui passent, pour la plupart, par un institut d'études politiques). Il a enfin appelé de ses vœux un rapprochement entre avocats et magistrats au moment de leur formation.

S'agissant du régime indemnitaire des magistrats, **M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué que le crédit (24 millions de francs), inscrit à cet égard pour 1990, permettra de porter le taux moyen d'indemnité à 28 %, soit le taux d'indemnité des conseillers de tribunal administratif. Il a cependant relevé que les modalités de calcul de cette indemnité n'étaient pas les mêmes dans le corps judiciaire et dans le corps des magistrats de l'ordre administratif.

S'agissant de la nécessité de "redresser" l'institution judiciaire, le ministre de la justice a reconnu l'existence de difficultés, tout en refusant tout pessimisme excessif. Il a estimé néanmoins que des mesures comme le redéploiement des effectifs dans les cours d'appel, l'amélioration du fonctionnement des greffes ainsi qu'une réforme telle que la dépénalisation des chèques sans provision, seraient tout à fait souhaitables.

Toujours en réponse à **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, le garde des sceaux a indiqué, s'agissant de la réduction des crédits décidée par le

Gouvernement en 1989, qu'il avait obtenu que "le gel" des crédits soit réduit de 30 à 25,5 millions de francs.

En réponse à **M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis, M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice**, a déclaré que les services d'éducation surveillée ne disposaient pas de statistiques sur la proportion d'étrangers dans les populations de jeunes pris en charge. Il a néanmoins ajouté que selon certaines estimations, ceux-ci ne représentaient pas plus de 10 % des effectifs dans deux départements de la région parisienne, qui connaissent cependant un fort taux de population étrangère.

Evoquant ensuite les deux graves incidents ayant impliqué chaque fois un mineur à la prison de Bois d'Arcy et dans un centre de l'éducation surveillée, le ministre de la justice a déclaré qu'il avait pris un certain nombre de mesures immédiates : inspection commune à l'administration pénitentiaire et à l'éducation surveillée dans la prison de Bois d'Arcy et inspection de l'éducation surveillée dans le centre concerné, interdiction de détenir plus de deux mineurs dans une cellule, contrôles plus fréquents durant la nuit, amélioration du suivi éducatif des mineurs incarcérés.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, s'est déclaré favorable à l'achèvement du programme de construction des nouvelles prisons. Il s'est vivement élevé contre le récent mouvement de grève des personnels de surveillance qui s'est déroulé en violation complète de leur statut spécial. Après avoir souligné les problèmes de logement que les jeunes surveillants rencontraient, notamment dans la région parisienne, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a fait part au garde des sceaux de l'inquiétude des cadres et des personnels de direction des établissements pénitentiaires.

**M. Lucien Lanier** a déclaré que la privation de liberté ne devait pas signifier privation de dignité. Il a en conséquence appelé de ses vœux une adaptation des établissements pénitentiaires au monde moderne. Il s'est

enfin inquiété du recrutement des magistrats et a interrogé le garde des sceaux sur l'éventualité de la réforme du statut de la magistrature.

En réponse à **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, le ministre de la justice a souligné la gravité extrême de la récente grève des surveillants qui avaient au demeurant obéi à des mots d'ordre d'organisations syndicales. Il a ajouté que les sanctions prises ne faisaient que découler du régime disciplinaire spécial applicable aux personnels intéressés. **M. Pierre Arpaillage, garde des sceaux, ministre de la justice**, a estimé que "le climat restait problématique" du fait notamment d'une "crise identitaire" chez les personnels, provoquée par des évolutions récentes telles que le décroisement des prisons.

Le ministre de la justice a annoncé l'amélioration de la formation initiale et continue des personnels de surveillance ainsi que le renforcement de la concertation avec leurs représentants.

A propos des personnels de direction, le garde des sceaux a indiqué qu'ils bénéficieraient, dès 1990, d'une prime de responsabilité prévue dans le budget à hauteur de deux millions de francs.

En réponse à **M. Lucien Lanier**, le garde des sceaux a estimé que le niveau de recrutement des magistrats restait élevé, avant d'annoncer qu'il réfléchissait à une modification du statut de la magistrature.

Enfin, en réponse à **M. Albert Ramassamy**, le ministre de la justice a indiqué qu'une mission de l'inspection générale des services judiciaires se rendrait prochainement dans l'île de La Réunion.

**Jeudi 23 novembre 1989. - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - Sur le rapport de **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, la commission a examiné les crédits affectés aux services généraux

**dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1990.**

**M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a indiqué quelles étaient les trois orientations du projet de budget de la chancellerie pour 1990 : une meilleure gestion des personnels avec l'augmentation du régime indemnitaire des magistrats (+ 24 MF en 1990) et un effort (16,5 MF) en direction de la formation des personnels ; une modernisation de l'administration de la justice se traduisant notamment par le doublement des autorisations de programme (711,2 MF en 1990 contre 351,6 MF en 1989) ; enfin, l'adaptation des réponses judiciaires aux besoins des justiciables avec la poursuite de l'effort d'amélioration du fonctionnement des juridictions.

Après avoir relevé que l'ensemble des crédits de paiement des services judiciaires progressait de + 6,19 % dans le projet de budget, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a précisé qu'était prévue la création de neuf emplois nouveaux de magistrats (9 juges de l'application des peines venant renforcer un effectif budgétaire de 5 999 magistrats) et de 56 emplois nouveaux de fonctionnaires dans les juridictions. Le rapporteur pour avis s'est félicité de la non application aux personnels des greffes de la règle de réduction de 1,5 % par an des effectifs de la fonction publique.

Evoquant l'activité des juridictions, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a ajouté que si la charge des juridictions civiles s'était alourdie d'année en année depuis 1981, le "stock" des affaires restant à juger se réduisait régulièrement depuis 1985 dans les tribunaux de grande instance. Il a mis l'accent sur la poursuite de la politique de "repyramidage" des corps et de redéploiement des effectifs en rappelant que l'informatisation de tous les circuits de la chaîne pénale dans les juridictions constituait toujours l'objectif de la Chancellerie.

Dans le cadre de la rationalisation des tâches, le rapporteur pour avis a relevé la création, au mois de février 1989, d'une "mission modernisation" tendant à

diffuser dans les tribunaux les initiatives les plus dynamiques.

**M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a regretté que les plafonds de l'aide judiciaire n'aient pas été relevés depuis 1986. Il a toutefois noté que l'ensemble des dépenses d'aide avaient progressé de 61 % de 1984 à 1988 (année au cours de laquelle l'aide judiciaire s'est élevée à 327 MF). Le projet de budget pour 1990 prévoit, quant à lui, l'inscription de 399,2 MF pour l'aide judiciaire.

Le rapporteur pour avis a déclaré que l'activité de la section du contentieux du Conseil d'Etat était en progression constante depuis 10 ans et indiqué que le projet de budget prévoyait la création de 18 nouveaux emplois dans les tribunaux administratifs dont la totalité de la gestion relèvera du secrétariat général du Conseil d'Etat au 1er janvier 1991.

Après avoir signalé que les crédits de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie (187 MF) avaient été transférés au ministère de la Solidarité, le rapporteur pour avis a déclaré que le budget de l'administration centrale devrait progresser de + 0,81 % en 1990 ; 26 emplois nouveaux au total seront créés même si l'on tient compte des 30 suppressions prévues au titre du redéploiement des effectifs.

S'agissant de la politique informatique de la Chancellerie, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a estimé qu'en dépit des efforts poursuivis, il convenait de mieux adapter les équipements aux besoins des juridictions.

En conclusion, le rapporteur pour avis a estimé que le projet de budget de la chancellerie pour 1990 présentait des aspects positifs : d'un montant de 16,8 milliards de francs, il devrait connaître une progression de 7,6 % par rapport à l'année dernière, soit une augmentation supérieure de deux points à celle du budget général de l'Etat. Avec la création de 2 132 emplois, ce budget se démarque en second lieu de nombreux autres budget de

l'Etat qui prévoient réduction ou stabilité des effectifs. Le rapporteur pour avis a enfin jugé que l'achèvement du programme des 13.000 nouvelles places de détention devrait apporter une solution au problème de "la surpopulation carcérale".

Le rapporteur pour avis a néanmoins reconnu que le handicap du passé demeurerait très lourd et qu'il conviendrait d'envisager un grand projet pour la justice. Il a estimé à cet égard que les mesures budgétaires proposées ne constituaient que l'amorce de la mise en application de l'avant-projet de modernisation présenté par le garde des sceaux le 23 février 1989.

Le rapporteur pour avis a estimé par ailleurs que de graves insuffisances subsistaient en ce qui concerne notamment les créations d'emplois dans les greffes, la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats et l'augmentation des crédits d'équipement des juridictions.

Jugeant cependant que le projet de budget apportait "les premiers jalons d'un redressement" moderne à l'échelle européenne, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de ne pas rejeter les crédits prévus pour le ministère de la justice en 1990.

La commission a ensuite, sur le rapport de **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, examiné les crédits affectés à l'administration pénitentiaire dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1990.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a déclaré que le budget de l'administration pénitentiaire pour 1990 (5,8 milliards de francs en dépenses ordinaires) représentait plus du tiers du budget de la justice et bénéficierait une fois encore de la priorité avec notamment la création de 2.044 nouveaux emplois.

Il a ensuite rappelé que si la population carcérale métropolitaine était composée de 44.981 personnes au 1er janvier 1989, c'est un flux d'environ 85.000 personnes qui était incarcéré chaque année dans nos établissements

pénitentiaires. Le rapporteur pour avis a observé que les prévenus ne constituaient, au 1er janvier 1989, que 43,4 % de la population pénale contre 52 % en 1984. Il s'est félicité de cette évolution en estimant que la mise en détention provisoire ne devait plus présenter le caractère d'une véritable pré-sanction. Les trois quarts des prévenus étaient détenus parce que leur instruction n'était pas terminée (14.002), deux contingents équivalents étaient soit en attente de comparution (2.354), soit en appel ou en pourvoi (2.365) tandis que 805 étaient en instance de comparution immédiate.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a ensuite appelé de ses voeux une réforme radicale de l'instruction pénale afin que le problème de la détention provisoire soit définitivement réglé.

Après avoir souligné que la sur-population carcérale concernait surtout les maisons d'arrêt, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a rappelé que la tranche d'âge des 30-40 ans constituait plus de 27 % de la population pénale et la tranche d'âge 18-21 ans, 9,8 %, les mineurs de 16 à 18 ans (445 au total au 1er janvier 1989), ne formant qu'environ 1 % des détenus. Toujours à la même date, 21,3 % des hommes incarcérés avaient bénéficié d'une instruction secondaire ou supérieure.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a encore indiqué que nos établissements pénitentiaires accueillait 28 % d'étrangers.

Après avoir déclaré que 425 personnes étaient encore incarcérées en 1988 par suite d'une contrainte par corps, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a indiqué que l'on dénombrait dans nos établissements pénitentiaires environ 10.000 toxicomanes. Les quatre antennes de lutte contre la toxicomanie devraient être prochainement renforcées par seize nouvelles structures.

Evoquant la santé de la population pénale, le rapporteur pour avis a d'abord rappelé que le prix de journée à l'établissement hospitalo-pénitentiaire de

Fresnes était de 582 F contre 2.500 F dans les hôpitaux de droit commun. Il a ensuite mis l'accent sur l'évolution de l'administration pénitentiaire en ce qui concerne le problème du Sida sur lequel il avait tant insisté lors du précédent débat budgétaire. Le rapporteur pour avis a indiqué que les propositions de dépistage étaient désormais systématiques et que des études épidémiologiques extrêmement sérieuses étaient menées. Ainsi un test pratiqué cette année a révélé la présence de 2.330 séro-positifs dans les prisons (contre 1.906 en 1988). Il est à noter que la maladie est très inégalement répartie sur le territoire puisque si 0,05 % de détenus sont contaminés dans l'ouest de la France, le taux de séro-positivité atteindrait 20 % des détenus dans les prisons de Nice et de Marseille ! Le rapporteur pour avis a enfin fait état des conclusions de certaines enquêtes à caractère confidentiel sur l'homosexualité en prison.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a indiqué que le travail des détenus avait connu en 1988 une progression de 4,6 % mais que l'on pouvait regretter la faible qualification des emplois proposés.

En ce qui concerne le milieu ouvert, le rapporteur pour avis a observé que 84 % de la population suivie était en situation de sursis avec mise à l'épreuve. Au nombre de 7.474 au 1er janvier 1988, le nombre des "travaux d'intérêt général" suivis par les comités de probation était par ailleurs en légère diminution par rapport à l'année précédente.

Le rapporteur pour avis a précisé qu'il y avait eu en 1988, 12.723 contrôles judiciaires et 6.323 libérations conditionnelles.

Evoquant les personnels de l'administration pénitentiaire, le rapporteur pour avis a déclaré que sur un effectif budgétaire de 19.366, les postes de surveillants étaient au nombre de 15.296. Il s'est ensuite vivement élevé contre le comportement, jugé inqualifiable, des quelques 2 500 surveillants qui ont participé au mouvement de grève survenu au mois de septembre

dernier. Après avoir rappelé les différentes phases de ce conflit qui a mis en péril l'ordre public et entraîné l'intervention des forces de police et même de l'armée, le rapporteur pour avis a ensuite mis l'accent sur les difficultés que connaissaient les surveillants dans leurs conditions de vie et notamment en ce qui concerne leur logement.

Après avoir estimé que la Chancellerie avait su faire preuve de la fermeté nécessaire face à ces graves événements, le rapporteur pour avis a exprimé le souhait que les personnels de direction et les cadres des établissements pénitentiaires ne soient pas oubliés.

En ce qui concerne le parc pénitentiaire (173 établissements en métropole et 7 établissements dans les D.O.M. au 1er janvier 1989 ), **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a souligné que 13.000 nouvelles places (dont le coût unitaire devrait revenir à 324.000 F) devraient être mises en service à la fin de 1991 à la suite de l'achèvement du "programme 13.000". Ce programme (d'un montant de 4,1 milliards de francs environ) doit par ailleurs entraîner la création de 4.000 emplois dans les personnels pénitentiaires.

Après avoir indiqué qu'il avait procédé à la visite d'une nouvelle prison à Osny, près de Pontoise, (il a précisé que 80 % des cellules de la nouvelle prison étaient individuelles), le rapporteur pour avis a rappelé que la gestion privée des nouveaux établissements ne pourrait concerner que la maintenance, l'entretien des bâtiments, le chauffage, l'hôtellerie, la restauration, l'organisation du travail et la formation professionnelle. Il a considéré que la décision de la Chancellerie de mettre en régie directe quatre nouvelles prisons, permettrait des comparaisons intéressantes en matière de coût de fonctionnement.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a enfin observé que l'administration pénitentiaire envisageait de fermer 25 établissements vétustes. En conclusion, le rapporteur pour avis s'est demandé si la présence de l'administration pénitentiaire dans les

services de la justice ne limitait pas l'effort considérable qu'il conviendrait aujourd'hui de consacrer à l'institution judiciaire elle-même.

Il s'en est ensuite remis à la sagesse de la commission en ce qui concerne l'avis à donner sur les crédits prévus en 1990 pour l'administration pénitentiaire dans le projet de budget du ministère de la justice.

La commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis, les crédits affectés à l'éducation surveillée** dans le projet de budget de la Chancellerie pour 1990.

**M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis**, a d'abord rappelé que le rôle de l'éducation surveillée était de protéger les mineurs et jeunes majeurs en danger ainsi que d'apporter une assistance éducative aux jeunes délinquants. Il a relevé que, depuis les lois du 30 décembre 1987 et du 6 juillet 1989, une nouvelle mission avait été confiée à l'éducation surveillée : offrir une solution alternative à l'emprisonnement à de nombreux mineurs délinquants pour lesquels une mesure de détention provisoire était jusqu'à présent requise.

Le rapporteur pour avis a déclaré que le budget de l'éducation surveillée, d'un montant de 1,617 milliard de francs, représentait 10 % des crédits de paiement du ministère de la justice. Ce budget, réparti entre 1,555 milliard de dépenses ordinaires et 42,5 millions de francs de dépenses en capital, se caractérise par un ajustement à hauteur de 110 millions de francs des crédits d'entretien des mineurs et jeunes majeurs. Tout en relevant que la progression des crédits de paiement de l'éducation surveillée (+ 13,96 %) était apparemment satisfaisante, M. Charles de Cuttoli a observé que ce budget ne comportait que 1 % des mesures nouvelles.

Constatant que l'audit remis au garde des Sceaux au mois de décembre 1986 avait été à l'origine d'un certain nombre de restructurations, le rapporteur pour avis a indiqué que le service public de l'éducation surveillée était

composé au 31 juillet 1989 de 83 institutions spéciales d'éducation surveillée (I.S.E.S.), 136 centres d'orientation et d'action éducative (C.O.A.E.) et de 134 services éducatifs auprès des tribunaux (S.E.A.T.) installés auprès des tribunaux pour enfants. Il a cependant souligné que seuls, 77 tribunaux de grande instance étaient équipés de l'ensemble des prestations relevant normalement de l'éducation surveillée (accueil et orientation au tribunal, consultation et action éducative en milieu ouvert, centre de séjour, hébergement de nuit).

Après avoir relevé que le présent projet de budget ne prévoyait aucune création nouvelle de structure ou de service, M. Charles de Cuttoli a mis l'accent sur l'insuffisance du parc automobile mis à la disposition des équipes éducatives : les crédits supplémentaires prévus par le projet de budget ne permettront que l'achat de cinq ou six nouveaux véhicules.

Le rapporteur pour avis a ensuite déclaré que l'éducation surveillée disposait au 30 juin 1989 d'un effectif budgétaire de 5.514 agents, dont 99 directeurs, 278 sous-directeurs et 2.042 éducateurs titulaires. L'effectif réel était, à la même date, de 5.556 agents. Le rapporteur pour avis a précisé que le projet de budget prévoyait la création d'un nouvel emploi de directeur ainsi que de 30 emplois d'éducateurs. Il a cependant observé que, par suite de la transformation de 40 emplois d'éducateurs en 40 emplois de sous-directeurs, le personnel éducatif subirait en fait en 1990 un déficit de 10 éducateurs.

Après avoir rappelé les différents structures existant dans le secteur associatif, M. Charles de Cuttoli, **rapporteur pour avis**, a déclaré que le projet de budget prévoyait de doter les établissements privés de 453,8 millions de francs, soit une hausse de 83,5 millions de francs par rapport à l'année dernière.

Evoquant les populations prises en charge, le rapporteur pour avis a mis l'accent sur le jeune âge d'une proportion non négligeable des mineurs traités, notamment dans le secteur associatif (21,4 % de moins de 6

ans en 1987). Il a ensuite précisé que la durée des prises en charge était comprise entre 6 et 12 mois pour 28 % de l'effectif ; seule une faible proportion des jeunes (15,6 % dans le secteur public en 1988) était prise en charge pour une durée de plus de 2 ans.

**M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis, a** indiqué les orientations de la direction de l'éducation surveillée pour 1990 : renforcement de la protection juridique des mineurs, adaptation permanente des modes d'intervention éducative et politique de partenariat avec les autres instances locales. Le rapporteur pour avis a ensuite décrit à la commission la visite à laquelle il avait procédé, sur l'invitation du garde des sceaux, dans trois centres d'éducation surveillée situés dans le département des Hauts-de-Seine. A cet égard, il a mis l'accent sur le surencadrement apparent de certains centres de jour où seuls un ou deux mineurs faisaient l'objet d'un enseignement professionnel ou scolaire.

**M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis, a** encore ajouté que les services de l'éducation surveillée ne disposaient d'aucune statistique précise sur la proportion d'étrangers dans les populations des jeunes pris en charge. Une estimation de l'ordre de 10 % lui a néanmoins été fournie, étant observé que, selon certains éducateurs, les populations étrangères pourraient constituer 70 % des effectifs pris en charge dans les centres de jour du département des Hauts-de-Seine. Le rapporteur pour avis a fait observer que l'éducation surveillée, ne procédant à aucun dépistage, ne disposait pas non plus de statistiques sur la toxicomanie ou le S.I.D.A. chez les jeunes pris en charge.

Après avoir évoqué les deux viols de mineurs intervenus à la prison de Bois-d'Arcy et dans un centre d'éducation surveillée du secteur associatif habilité situé dans l'Isère, le rapporteur pour avis a estimé que le présent projet de budget ne comportait aucune véritable mesure nouvelle. Il a regretté également le déficit de 10

éducateurs que connaîtront les services de l'éducation surveillée en 1990.

Estimant par ailleurs que le présent projet de budget ne s'accompagnait pas de la réorientation des services préconisée par le rapport Langlais, en permettant notamment d'éviter la dispersion des crédits, **M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission d'émettre un avis défavorable sur les crédits affectés à l'éducation surveillée dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1990.

Après avoir rendu hommage aux travaux des rapporteurs, **M. Paul Masson** s'est vivement élevé contre la part dérisoire -1,5 %- que les gouvernements successifs réservent à la justice dans le budget général. Il a ensuite estimé que les moyens proposés n'étaient pas du tout à la mesure de la crise que connaît aujourd'hui la justice : malaise de la magistrature, appauvrissement du recrutement, allongement des délais de règlement des affaires, non-exécution des peines.

Après l'intervention de **M. Jacques Larché, président**, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé qu'il avait fallu attendre des années avant que le ministère de la justice ne soit doté de plus de 1 % des crédits de l'Etat. Après avoir estimé que l'administration pénitentiaire devait continuer à relever de la Chancellerie afin de maintenir un véritable contrôle de l'autorité judiciaire sur les établissements, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est demandé si la priorité accordée au secteur pénitentiaire n'avait pas limité l'effort en faveur de l'institution judiciaire. Il a cependant relevé que la justice s'était, selon les praticiens, incontestablement modernisée.

Après avoir évoqué le risque d'une tendance à la dépersonnalisation de la peine (ordonnances pénales, contraventions en matière routière...), **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a jugé que le taux de progression du budget de la Chancellerie était à prendre en considération.

Il s'est enfin félicité de la fermeté du ministère de la justice face à la grève des surveillants du mois de septembre 1989.

**M. Lucien Lanier** a estimé que la détérioration du fonctionnement et du recrutement des services judiciaires ne pouvait que s'accroître. Il a souligné que cette situation entraînait un malaise et une politisation dans la magistrature. Jugeant que les mesures proposées n'étaient pas à la hauteur du problème, **M. Lucien Lanier** a jugé qu'il convenait d'adapter la justice à son temps. Il a conclu en précisant que son vote défavorable aurait valeur d'avertissement.

Evoquant les nombreuses demandes d'aides émanant des juridictions en direction des villes et des départements, **M. Daniel Hoeffel** s'est demandé si, par un détournement de compétences, les collectivités locales n'allaient pas être amenées à financer à nouveau l'équipement des cours et tribunaux.

Après avoir émis des réserves sur le bien-fondé du transfert vers l'Etat des charges de justice, le **président Jacques Larché** a déclaré que le "programme 13.000", qui répondait à une véritable question de dignité humaine, aura permis de régler le problème de la surpopulation carcérale. Il a estimé que l'institution judiciaire était en péril et méritait un effort d'une ampleur comparable à celui qui a été consenti en matière pénitentiaire. Il a insisté sur la nécessaire revalorisation du traitement et du régime indemnitaire dont bénéficient les membres de la magistrature.

Après l'intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, le **président Jacques Larché** a confirmé que la commission procéderait prochainement à une mission à Bordeaux afin de visiter l'école nationale de la magistrature.

La commission a ensuite, à l'issue d'un vote, émis un avis défavorable sur les crédits affectés au ministère de la justice dans le projet de loi de finances pour 1990.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE  
DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPO-  
SITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET  
DE LOI FAVORISANT LE RETOUR A L'EMPLOI  
ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION PROFES-  
SIONNELLE**

Mercredi 22 novembre 1989- Présidence de M. Pierre Louvot, président d'âge.- La commission mixte paritaire a d'abord procédé à la désignation de son bureau.

Elle a élu :

- **M. Jean-Michel Belorgey, député, président,**
- **M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, vice-président,**
- **Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur pour l'Assemblée nationale,**
- **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour le Sénat.**

La commission a ensuite abordé l'examen du texte.

**Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur,** a indiqué les quatre points principaux de désaccord entre les deux Assemblées :

- la durée d'exonération des cotisations sociales afférentes aux contrats de retour à l'emploi conclus avec les chômeurs de plus de cinquante ans demandeurs d'emploi depuis plus d'un an, le Sénat l'ayant limitée à cinq ans alors que l'Assemblée nationale en avait prévu le

maintien jusqu'à ce que les intéressés puissent faire valoir leurs droits à la retraite à taux plein ;

- la portée de l'interdiction faite aux établissements de conclure des contrats de retour à l'emploi lorsqu'ils ont procédé antérieurement à un licenciement économique, le Sénat l'ayant limitée aux embauches sur des emplois correspondant aux activités professionnelles et qualifications des salariés concernés alors que l'Assemblée nationale l'avait prévue pour tous les emplois ;

- la non prise en compte des bénéficiaires de contrats de retour à l'emploi pour le calcul des seuils sociaux, le Sénat ayant étendu sa portée à toute la durée du contrat pour les contrats à durée déterminée et à un an pour les contrats à durée indéterminée alors que l'Assemblée avait prévu dans les deux cas une durée de six mois ;

- la capacité pour l'Etat de conclure des contrats emploi-solidarité, introduite par le Sénat, alors que l'Assemblée nationale avait maintenu l'exclusion prévue par le texte initial du projet de loi.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur, a souligné que le Sénat n'avait apporté aucun bouleversement au texte adopté par l'Assemblée nationale et avait été principalement animé par un souci de pragmatisme. Puis elle a brièvement souligné les modifications les plus significatives concernant :**

- la place particulière accordée aux veuves pour le bénéfice des formules d'insertion instituées par le projet de loi ;

- le souci de ne pas priver le dispositif relatif au contrat de retour à l'emploi de son efficacité par un contrôle trop superficiel des mesures de licenciement intervenues antérieurement ;

- le dispositif relatif à la non prise en compte des bénéficiaires du contrat de retour à l'emploi pour le calcul des seuils sociaux ;

- la limitation à cinq ans de la durée d'exonération des cotisations sociales pour les titulaires des contrats de retour à l'emploi, compte tenu du fait qu'à partir de 55 ans les salariés licenciés peuvent prétendre au bénéfice des allocations du régime d'assurance chômage jusqu'à l'âge de la retraite ;

- la capacité pour l'Etat de conclure des contrats emploi-solidarité, le Sénat ayant considéré que l'interdiction d'embaucher des TUC avait été fréquemment violée par le jeu notamment de la création d'associations-écrans.

**M. Jean-Pierre Fourcade, vice-président,** a souligné que l'objectif central du projet de loi -la lutte contre l'exclusion professionnelle- répondait à une préoccupation unanime des parlementaires, quelle que soit leur sensibilité, puis il a insisté sur deux points fondamentaux.

D'une part, la mesure d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale afférentes aux contrats de retour à l'emploi conclus avec les chômeurs de plus de cinquante ans a été limitée dans sa durée par le Sénat, lequel a considéré qu'une exonération d'une durée aussi longue que celle prévue par le projet initial et par le texte voté par l'Assemblée nationale constituait en fait une fiscalisation des cotisations patronales, impossible à retenir sans réflexion préalable. De plus, l'ampleur de l'exonération proposée paraît surdimensionnée par rapport à l'objectif recherché.

D'autre part, la capacité pour l'Etat de conclure des contrats emploi-solidarité, introduite par le Sénat, traduit la volonté de mettre le Gouvernement devant ses responsabilités, sachant que l'interdiction d'embaucher des TUC a été fréquemment tournée.

Puis la commission est passée à l'examen des articles.

**Titre premier : Dispositions relatives au contrat de retour à l'emploi**

Article premier : Définition et objectifs du contrat de retour à l'emploi (Article L. 322-4-2 du code du travail)

La commission a tout d'abord adopté une modification votée par le Sénat pour substituer l'adverbe "principalement" à l'adverbe "notamment".

Puis Mme Hélène Missoffe, rapporteur, a indiqué que le Sénat avait eu en outre le souci de prendre en compte la situation particulièrement difficile des veuves.

Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur, a indiqué qu'il convenait d'élargir la préoccupation à l'ensemble des femmes isolées.

M. Alain Vidalies a évoqué le cas des femmes isolées qui ne bénéficient pas de l'allocation de parent isolé ainsi que celui des femmes divorcées ne percevant pas leur pension alimentaire.

M. Jean Chérioux a souligné que la situation des veuves devait être prise en compte spécifiquement puisqu'elle leur est imposée par le destin.

La commission a adopté une rédaction suggérée par le président Jean-Michel Belorgey et prévoyant qu'une attention privilégiée serait portée aux femmes isolées, notamment aux veuves.

Elle a également adopté un ajout du Sénat disposant que les contrats de retour à l'emploi ne pourraient revêtir la forme de contrat de travail temporaire.

Article 2 : Nature, durée et principales caractéristiques

du contrat de retour à l'emploi

Article L. 322-4-3 du code du travail : Nature et forme du contrat de retour à l'emploi

Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur, a considéré qu'il serait préférable de prévoir le dépôt des contrats de retour à l'emploi auprès de l'A.N.P.E. plutôt qu'auprès des services du ministère chargé de l'emploi,

pour tenir compte de l'intention du ministre de confier à l'agence la gestion de ces contrats.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur**, s'est interrogée sur le bien fondé d'une telle proposition, compte tenu des difficultés de fonctionnement de l'A.N.P.E. soulignées par tous aujourd'hui.

**Le président Jean-Michel Belorgey** a estimé qu'il n'appartenait pas au Parlement d'arbitrer les conflits de compétences entre services administratifs.

Sur sa suggestion, la commission a adopté une rédaction selon laquelle les contrats de retour à l'emploi feront l'objet d'un dépôt auprès de "services relevant du ministère chargé de l'emploi".

Article L. 322-4-4 du code du travail : Limite du recours au contrat de retour à l'emploi

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur**, a estimé qu'en interdisant à une entreprise de conclure un contrat de retour à l'emploi avec l'un de ses anciens salariés pendant une période de cinq ans le texte adopté par l'Assemblée nationale avait pour inconvénient majeur de défavoriser l'embauche de personnes dont la bonne connaissance de l'entreprise pourrait favoriser la réinsertion professionnelle et, loin de favoriser l'emploi, risquait d'organiser la rotation des chômeurs.

**M. Alain Vidalies** a souligné qu'en reprenant le texte initial du projet de loi limitant l'effet de l'interdiction faite aux entreprises ayant procédé à un licenciement économique de recourir au contrat de retour à l'emploi, aux seuls emplois correspondant aux activités professionnelles et qualifications concernées, le Sénat avait réintroduit un dispositif que l'inspection du travail serait en fait dans l'impossibilité de contrôler. D'autre part, l'interdiction d'embaucher sur contrat de retour à l'emploi pendant une période de cinq ans un ancien salarié de l'entreprise, supprimée par le Sénat, avait pour but d'éviter que, par un effet dit "de tourniquet", les dispositions proposées ne débouchent sur des détournements comparables à ceux qui

ont gravement nui à la crédibilité des formules précédentes.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé qu'à trop vouloir limiter le recours au contrat de retour à l'emploi, on risquait de ne pas atteindre l'objectif central du projet de loi qui est d'attaquer le "socle dur" du chômage. Pour autant, il est vrai que la limitation de l'interdiction du recours au contrat de retour à l'emploi en cas de licenciement antérieur telle qu'elle résulte du texte initial du projet de loi, repris par le Sénat, n'est peut-être pas vraiment satisfaisante car les notions d'activité professionnelle et de qualification sont parfois floues. Une solution transactionnelle pourrait consister à supprimer cette limitation tout en allongeant, par exemple, de six à neuf mois le délai séparant une mesure de licenciement économique de la réouverture du droit à recourir à la formule du contrat de retour à l'emploi.

**Le président Jean-Michel Belorgey** a estimé intéressante la solution proposée par **M. Jean-Pierre Fourcade** considérant que les dispositifs adoptés par l'Assemblée nationale comme par le Sénat pourraient être à l'origine d'un abondant contentieux. D'autre part, le mécanisme de convention entre l'employeur et l'Etat en vertu duquel sont conclus les contrats de retour à l'emploi peut permettre à ce dernier de sanctionner les abus éventuels par la dénonciation de la convention.

**M. Thierry Mandon** a estimé qu'un délai d'un an entre la mesure de licenciement et la réouverture du droit au recours au contrat de retour à l'emploi serait satisfaisant.

Après interventions de **Mmes Marie-Josèphe Sublet et Hélène Missoffe**, rapporteurs, et de **MM. Jean-Yves Chamard et Henri Le Breton**, la commission a adopté l'article L. 322-4-2 du code du travail dans un texte prévoyant que "les contrats de retour à l'emploi ne peuvent être conclus par des établissements ayant procédé à un

licencier économiquement dans l'année précédant la prise d'effet du contrat de retour à l'emploi."

**Article L. 322-4-5 du code du travail : Seuils d'effectifs**

**Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur**, a estimé que l'effet incitatif exercé par la mesure prévue à cet article ne devait pas conduire à déroger trop longtemps aux règles du droit du travail et que la durée de six mois retenue par l'Assemblée nationale paraissait satisfaisante.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur**, tout en s'interrogeant sur le point de savoir si l'existence des seuils sociaux représente encore aujourd'hui un réel obstacle à l'embauche, a souligné que le dispositif aisément compréhensible adopté par le Sénat traduisait le souci d'assurer la réussite des nouvelles formules d'insertion.

**Le président Jean-Michel Belorgey** a souligné la nécessité d'un dispositif uniforme pour tous les titulaires d'un contrat de retour à l'emploi.

Après les interventions de **MM. Alain Vidalies, Jean-Yves Chamard, Thierry Mandon, Jean-Pierre Fourcade** et de **Mme Hélène Missoffe**, la commission a adopté un texte fixant à un an la durée de la période pendant laquelle les titulaires de contrats de retour à l'emploi ne sont pas pris en compte pour le calcul des seuils sociaux.

**Article L. 322-4-6 du code du travail : Exonération des cotisations sociales patronales**

**Le président Jean-Michel Belorgey** a souligné que le souci du Gouvernement, en proposant cette mesure, que l'on peut a priori juger un peu trop généreuse, a été de résoudre le grave problème de la "soudure" entre une situation de chômage intervenant à un âge avancé et l'âge de la retraite. Si une telle mesure est coûteuse pour les finances de l'Etat, il convient de prendre en considération les économies qu'elle doit permettre au titre de l'indemnisation du chômage et donc des finances publiques au sens large du terme. Il convient enfin de noter qu'en fixant la fin de l'exonération à la date à laquelle le

titulaire du contrat de retour à l'emploi pouvait bénéficier de la retraite au taux plein, l'Assemblée nationale avait manifesté la volonté de réduire le coût de la mesure.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur**, a estimé que le texte adopté par le Sénat, témoignait d'un refus de toute démagogie, et prenait en compte l'aspect un peu dévalorisant de la mesure proposée par le Gouvernement pour le titulaire du contrat de retour à l'emploi qui doit son maintien en activité au seul avantage financier qu'il représente pour le chef d'entreprise. D'autre part, par son ampleur même, cette mesure peut induire un effet de seuil défavorable à l'embauche des salariés âgés d'un peu moins de 50 ans. Enfin, la situation de la sécurité sociale doit être prise en compte et il convient de remédier au plus vite à l'anachronisme de l'assiette actuelle des cotisations plutôt que de multiplier les cas d'exonération.

**M. Thierry Mandon** a indiqué que la mesure proposée par le Gouvernement était une mesure forte parce qu'elle a pour objet de résoudre un problème d'une extrême gravité et que son caractère permanent représenterait pour le chef d'entreprise la garantie d'une stabilité de la loi, dans une matière où elle fait trop souvent défaut.

**M. Jean-Yves Chamard** a considéré que ce texte soulevait le redoutable problème de la réduction du coût du travail en particulier pour un salarié dont l'employeur sait à l'avance qu'il aura une faible productivité. La mesure proposée par le Gouvernement présente un risque évident de dérapage pour les finances publiques et il serait sage d'en limiter la période d'application aux contrats conclus jusqu'au 31 décembre 1991, afin d'examiner précisément quels en sont les effets.

**M. Bernard Seillier** a considéré que le débat montrait bien que le dispositif proposé était beaucoup trop favorable aux entreprises.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a estimé satisfaisante la solution préconisée par M. Jean-Yves Chamard.

La commission a adopté le texte de l'Assemblée nationale modifié pour que le dispositif s'applique seulement jusqu'au 31 décembre 1991, et pour viser en premier lieu le cas des demandeurs d'emploi de plus de cinquante ans.

**Article 2 bis :** Durée d'application des exonérations

Par coordination avec le texte adopté pour le 1° de l'article L. 322-4-6 du code du travail, la commission a supprimé cet article.

**Article 2 ter :** Rapports sur les conditions d'application de la loi

Après interventions de **Mmes Hélène Missoffe, rapporteur, Marie-Madeleine Dieulangard, Marie-Josèphe Sublet, rapporteur, et de M. Jean-Pierre Fourcade**, la commission a adopté le texte du Sénat modifié pour réduire à dix-huit mois le délai imparti au Gouvernement pour présenter au Parlement un rapport sur l'application des contrats de retour à l'emploi, étant rappelé que la durée des exonérations avait été précédemment limitée aux embauches effectuées jusqu'au 31 décembre 1991.

**Titre II :** Dispositions relatives au contrat emploi-solidarité

**Article 3 :** Objectif, nature, conclusion et conditions d'exécution du contrat emploi-solidarité

Article L. 322-4-7 du code du travail : Objectif du contrat emploi-solidarité et droit d'information

**Mme Marie-Josèphe Sublet, rapporteur**, a estimé qu'il était nécessaire de rétablir la disposition du texte adoptée par l'Assemblée nationale excluant l'Etat des personnes morales susceptibles de conclure des contrats emploi-solidarité.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur**, a considéré comme inacceptable la situation actuelle qui permet de contourner la législation en créant des associations fictives. S'il convient de se féliciter des intentions

exprimées devant le Sénat par le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et tendant à assurer de sa volonté de lutter contre cette situation, le dispositif adopté par le Sénat devrait permettre une indispensable clarification des responsabilités. On doit enfin souligner que les contrats emploi-solidarité constituent une formule moins avantageuse pour l'employeur que les TUC et que les risques d'abus devraient ainsi être limités.

**M. Jean-Yves Chamard** s'est prononcé en faveur du texte du Sénat car on comprendrait mal pourquoi l'Etat ferait l'objet d'un traitement différent de celui des autres collectivités publiques. Il devrait en résulter, d'autre part, une multiplication des "sites d'insertion" bien nécessaire, par exemple, pour la mise en place du volet "insertion" du R.M.I.

**M. Jean-Pierre Fourcade** est intervenu dans le même sens et a estimé qu'en tout état de cause la rédaction du texte adopté par l'Assemblée nationale était inacceptable sur le plan des principes puisqu'elle prévoyait pour la mise en oeuvre des contrats emploi-solidarité des conventions conclues entre l'Etat et d'autres collectivités pour préciser immédiatement que l'Etat ne pourrait être l'une de ces collectivités. Il s'est demandé si le Gouvernement n'avait pas retenu la rédaction du projet par crainte des réactions des syndicats de la fonction publique.

**Le président Jean-Michel Belorgey**, tout en considérant que le texte de l'Assemblée nationale était effectivement peu satisfaisant dans la forme, a évoqué les risques que la possibilité pour l'Etat de conclure des contrats emploi-solidarité pouvait présenter pour la fonction publique.

**M. Jean Chérioux** s'est élevé contre toute prise en compte de l'état d'esprit corporatiste des organisations syndicales de la fonction publique qui représentent des personnels bénéficiant de l'avantage essentiel de la sécurité de l'emploi et a souligné les effets nocifs des

rigidités du statut de la fonction publique sur un problème de solidarité nationale.

**Le président Jean-Michel Belorgey** a précisé que son propos visait la nécessité d'éviter toute mesure ayant un effet pervers sur les conditions de gestion de la fonction publique et a estimé que la capacité reconnue à l'Etat de conclure des contrats emploi-solidarité pourrait entraîner un grand désordre dans les négociations interministérielles sur les créations de postes. Il y aurait là un ferment de décomposition de la fonction publique dans son ensemble.

**M. Alain Vidalies** a estimé que le texte du Sénat tendait à légaliser une situation peu satisfaisante et qu'une telle résignation paraissait choquante.

**Mme Hélène Missoffe** a souligné que toute mesure d'exonération de charges sociales liée à un type de salarié avait des répercussions sur les salariés placés en concurrence et qu'il fallait prendre la mesure de ce phénomène avant d'en instituer un nouvel exemple. A cet égard, l'Etat n'aurait pas plus de problèmes que les collectivités territoriales.

**M. Thierry Mandon** a souligné la dérive à laquelle avait donné lieu la formule des TUC censée répondre à des besoins collectifs non satisfaits alors qu'en réalité elle pallie trop souvent l'insuffisance des effectifs. Il convient d'éviter de valider dans la loi une situation aussi peu satisfaisante.

**MM. Jean-Pierre Fourcade et Jean-Paul Fuchs**, prenant l'exemple de situations locales, ont estimé que les abus étaient difficilement évitables.

**M. Bernard Seillier** a souligné que la disparité des situations juridiques entre l'Etat et les collectivités locales était injustifiable.

**M. Paul Souffrin** a estimé qu'il s'agissait d'un mécanisme intrinsèquement pervers.

La commission a adopté l'article L. 322-4-7 du code du travail dans le texte de l'Assemblée nationale, modifié pour que, sur la suggestion de M. Jean-Pierre Fourcade, l'exclusion de la capacité de l'Etat à conclure des contrats emploi-solidarité fasse l'objet d'un nouvel alinéa, et pour préciser, comme à l'article L. 322-4-2, qu'une attention privilégiée serait portée aux femmes isolées, notamment aux veuves.

**Article L. 322-4-8 du code du travail : Nature et exécution du contrat emploi-solidarité**

La commission a adopté le texte du Sénat.

**Article L. 322-4-10 du code du travail : Aide de l'Etat**

La commission a adopté le texte du Sénat.

**Article L. 322-4-11 du code du travail : Exonération**

La commission a adopté le texte du Sénat.

**Article L. 322-4-13 du code du travail : Médecine du travail**

La commission a adopté la suppression de la disposition selon laquelle l'Etat rembourse forfaitairement l'examen d'embauche de médecine du travail, votée par le Sénat.

**Article 3 bis : Suivi du contrat emploi-solidarité**

La commission a adopté une rédaction de l'article 3 bis analogue à celle de l'article 2 ter (nouveau) applicable aux contrats de retour à l'emploi.

**Article 4 : Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes**

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur, a estimé prématuré de codifier les dispositions relatives aux missions locales dans la mesure où, comme l'indique le rapport Hastoy, leur activité est encore expérimentale. Elle a, par ailleurs, insisté sur la modification adoptée par le Sénat tendant à renforcer le partenariat lors de la création d'une mission locale.**

**M. Jean-Pierre Fourcade** a indiqué que cette absence de codification correspondait à la volonté des partenaires en cause et que la multiplicité des créateurs était souhaitable pour chaque mission locale.

**M. Alain Vidalies** a indiqué que des praticiens du droit du travail trouvaient préférable que ces normes fassent l'objet d'une codification.

La commission est finalement convenue de ne pas intégrer les dispositions relatives aux missions locales dans le code du travail et a adopté le texte du Sénat.

**Article 4 bis :** Conséquence de l'inscription des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes dans le code du travail

Dans la mesure où la codification des missions locales avait été supprimée, la commission a supprimé cet article incluant les missions locales dans l'intitulé du titre VIII du livre IX du code du travail.

**Article 7 :** Associations intermédiaires

La commission a adopté le texte du Sénat.

**Article 9 :** Abrogation

La commission a adopté le texte du Sénat.

**Article 10 :** Durée d'application des exonérations

La commission a adopté la suppression de cet article, votée par le Sénat, en conséquence des dispositions précédemment adoptées.

**Article 10 bis :** Information du Parlement sur le bilan des contrats de retour à l'emploi et des contrats emploi-solidarité

La commission a adopté la suppression de cet article, votée par le Sénat, en conséquence de dispositions précédemment adoptées à l'article 2 ter et à l'article 3 bis.

**La commission mixte paritaire a adopté l'ensemble du texte ainsi élaboré.**