

N° 3

24 octobre 1988

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1988-1989

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
	-
Affaires culturelles	103
Affaires économiques et Plan	121
Affaires étrangères, défense et force armées	123
Affaires sociales	137
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la nation	179
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	211

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 18 octobre 1988.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu **M. Emile Biasini, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire, **chargé des grands travaux, sur sa politique et sur les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989.****

M. Emile Biasini a, dans un premier temps, tenté de définir la notion de "grands travaux". Il a indiqué que cette appellation traduisait une volonté politique particulière en faveur de la réalisation de ces travaux, et que celle-ci leur permettait de bénéficier, au-delà des contingences budgétaires annuelles, des crédits nécessaires à leur achèvement.

Le ministre a ensuite décrit l'affectation des crédits du secrétariat d'Etat chargé des grands travaux pour 1989. Il a indiqué que l'année 1989 était une année charnière, au cours de laquelle quatre grands projets seront achevés : Opéra de la Bastille, Arche de la Défense, Cité musicale de La Villette, première tranche du Grand Louvre, et trois nouveaux projets seront entamés : achèvement de la construction du muséum, réalisation d'un centre de rencontres internationales pour le ministère des affaires étrangères, deuxième tranche du Grand Louvre.

Le montant total des crédits affectés aux grands travaux s'élève pour 1989 à 1.220 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à

1.296 millions de francs en autorisations de programme. Le ministre a souligné que la progression importante des autorisations de programme (+ 630 % par rapport à 1988) traduisait la volonté de mener les opérations à leur terme.

L'Opéra de la Bastille bénéficiera en 1989 de 418 millions de francs en autorisations de programme et de 613 millions de francs en crédits de paiement. Cette enveloppe permettra d'achever la grande salle et les ateliers de décors et d'entreprendre les travaux de la salle modulable. 62 millions de francs de mesures nouvelles ont en outre été dégagés pour le fonctionnement de l'ensemble regroupant le Palais Garnier et l'Opéra de la Bastille. **La Cité musicale de La Villette** disposera, quant à elle, de 40 millions de francs en autorisations de programme et de 67,5 millions de francs en crédits de paiement qui permettront la poursuite de l'aménagement de la salle de concert et du musée des instruments du conservatoire.

Un crédit de fonctionnement supplémentaire de 10,15 millions de francs a, par ailleurs, été attribué au conservatoire national supérieur de musique de Paris afin de pourvoir au déménagement de cette institution de la rue de Madrid et à son installation à La Villette, qui devraient intervenir au cours du quatrième trimestre 1989. 35 millions de francs sont prévus pour l'équipement du toit de **l'Arche de la Défense**, qui sera achevé pour les fêtes célébrant le bicentenaire de la Révolution. L'opération du **Grand Louvre** abordera en 1989 sa seconde tranche (restauration du Palais et redéploiement des collections). 3,96 milliards de francs sont prévus pour la réalisation de l'ensemble de cette opération qui devrait s'étendre sur sept ans : 1 milliard de francs sera affecté à la restauration du Palais ; 1 milliard de francs permettra la redistribution totale des collections du Louvre ; le solde sera destiné à l'installation des équipements techniques nécessaires au bon fonctionnement d'un musée moderne.

Le ministre a précisé que les crédits de restauration des façades du Louvre (130 millions de francs) qui grevaient en 1988 le budget du patrimoine étaient

réintégrés en 1989 dans l'enveloppe du Grand Louvre. Le budget de 1989 prévoit encore une augmentation sensible du budget de fonctionnement du Louvre (101 millions de francs de mesures nouvelles) ainsi que la création de 110 emplois nouveaux. L'ambition de cet effort budgétaire est de réduire de moitié en 1989 le pourcentage de fermeture des salles du musée, qui s'élève actuellement à 40 %.

Le **parc de La Villette** bénéficiera en 1989 d'un crédit de 100 millions de francs.

M. Emile Biasini a enfin indiqué que les **grandes opérations culturelles dans les régions** soutenues par son secrétariat d'Etat s'amplifiaient et se diversifiaient ; les crédits qui leur sont destinés augmentent de 140 % en 1989 et un crédit spécial de 50 millions de francs a été arrêté en faveur d'opérations non culturelles en province, tel le désensablement du Mont Saint Michel.

M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis du budget de la culture, a alors rappelé son attachement au respect de l'équilibre des crédits entre Paris et la province et a souhaité qu'un effort important soit entrepris en ce sens ; il a demandé au ministre quels étaient les critères qui permettaient aux projets, notamment provinciaux, d'obtenir le label "grands travaux" ; il s'est inquiété du coût de fonctionnement du futur Opéra de la Bastille et a enfin demandé davantage de précisions sur le projet de la "très grande bibliothèque.

M. Pierre Laffitte s'est insurgé contre le centralisme parisien des grands travaux et a attiré l'attention du ministre sur la promotion nécessaire d'une volonté de développement de politiques culturelles régionales ; il a rappelé, à l'appui de ces propos, le projet d'installation d'une école de chant européenne à Sophia-Antipolis.

M. Marcel Vidal a souhaité connaître les modalités d'utilisation des crédits du secrétariat d'Etat en province et a demandé notamment si le projet "CORUM" de la ville

de Montpellier ne pourrait bénéficier du label "grande opération provinciale".

M. Maurice Schumann, président, a fait part au ministre de ses inquiétudes relatives au coût de fonctionnement futur de ces grands ensembles ; il a en outre souhaité connaître la nature du projet qui sera retenu pour la Bibliothèque nationale et l'affectation future de la salle Favart.

En réponse à ces questions, **M. Emile Biasini** a apporté les précisions suivantes :

- les opérations parisiennes le sont par implantation, mais non par destination : les statistiques de fréquentation prouvent que ces aménagements profitent davantage aux étrangers qu'aux parisiens ; ils s'inscrivent ainsi dans une politique de rayonnement culturel de la France. Les opérations de province seront néanmoins valorisées mais il convient de faire porter les efforts sur des projets particulièrement exemplaires par leur conception et leur choix architectural ;

- en ce qui concerne la "très grande bibliothèque" annoncée le 14 juillet dernier par le Président de la République, aucune décision n'est encore intervenue quant à l'option retenue (bibliothèque nationale bis, construction d'un ensemble destiné à recevoir l'intégralité de la bibliothèque nationale, édification de plusieurs bibliothèques décentralisées et spécialisées). Un crédit d'étude de 25 millions de francs est inscrit au budget de 1989. Une mission a, par ailleurs, été confiée à MM. Cahart et Melot qui doivent rendre leurs conclusions très prochainement.

La commission a ensuite nommé :

- **M. Adrien Gouteyron** comme rapporteur sur le projet de loi n° 27 (1988-1989) modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

- **M. François Lesein** comme rapporteur sur le projet de loi n° 29 (1988-1989) relatif à la répression de l'usage des produits dopants à l'occasion des compétitions et manifestations sportives.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu **M. Jack Lang**, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire et **Mme Catherine Tasca**, ministre délégué chargé de la communication, sur le projet de loi n° 27 (1988-1989) modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

M. Jack Lang a tout d'abord souligné que le souci du Gouvernement, en élaborant le projet de loi, avait été d'améliorer concrètement la situation de l'audiovisuel sans aggraver les déséquilibres actuels en procédant à une nouvelle réforme générale. L'objet principal du projet de loi est d'améliorer le fonctionnement de l'instance de régulation en retenant l'acquis des expériences antérieures (les éléments qui avaient assuré l'indépendance de la Haute Autorité, mais aussi les compétences plus larges dont avait été dotée la C.N.C.L.), tout en les complétant notamment par l'élargissement de l'éventail des sanctions dont elle pourra user.

Mme Catherine Tasca a complété cet exposé en soulignant que le Gouvernement entendait jouer le jeu de la régulation en se limitant à une réforme de l'instance qui en est chargée : une réforme plus large de la loi du 30 septembre 1986 aurait abouti à encadrer à l'avance les choix qui incomberont au Conseil supérieur de l'audiovisuel, auquel il appartiendra de jouer son rôle en contribuant à la définition des solutions de fond qu'appellent les problèmes auxquels est confronté le secteur de l'audiovisuel. Elle a ensuite analysé les principales dispositions du projet de loi :

. l'indépendance et la collégialité du futur Conseil supérieur de l'audiovisuel devraient être assurées par le

mode de désignation de ses membres - qui semble le seul capable d'assurer d'emblée leur légitimité et celle de l'institution - et par la réduction à neuf de leur nombre, l'expérience prouvant qu'un effectif restreint permet plus facilement de dégager des positions communes. Quant au raccourcissement à six ans de la durée du mandat, il répond au souci de favoriser la nomination de professionnels dont le passage au Conseil supérieur de l'audiovisuel n'interrompra pas trop longtemps la carrière : toutefois, pour préserver l'indépendance du C.S.A., le projet de loi prévoit un "sas de sortie" : ceux de ses anciens membres qui voudront exercer une activité dans les secteurs qui étaient soumis à leur contrôle devront pour ce faire attendre une année, pendant laquelle ils seront rémunérés, après la fin de leur mandat.

plusieurs dispositions tendent à renforcer l'autorité de l'instance de régulation :

- ses compétences s'exerceront aussi bien à l'égard du service public que des services privés qui participent, compte tenu de la rareté des fréquences et de leurs communes responsabilités vis-à-vis du public, à une même mission d'intérêt général ;

- le texte organise la répartition des compétences entre le C.S.A. et le Gouvernement : il est de la responsabilité du Gouvernement, sous le contrôle du Parlement, de définir un certain nombre de règles générales et d'établir les cahiers des charges qui s'imposent au service public ; il appartient au C.S.A. d'assurer le respect de ces règles, de définir, par voie de convention, les obligations s'imposant aux opérateurs privés, et de sanctionner les manquements aux engagements pris.

La contractualisation des obligations imposées aux opérateurs privés est un des éléments novateurs du projet de loi qui, sans remettre en cause la procédure de l'appel à candidature, permettra d'éviter les contestations et les marchandages sur la valeur des engagements pris par les attributaires de fréquences ;

- afin d'alléger les tâches de gestion imposées à l'instance de régulation, l'instruction des candidatures à l'attribution de fréquences pour les radios privées et le suivi des autorisations accordées seront déconcentrés au profit de comités techniques régionaux, le C.S.A. gardant tout pouvoir de décision ;

- enfin, le C.S.A. disposera, pour sanctionner les manquements aux engagements pris, d'une panoplie de sanctions élargie et diversifiée.

Mme Catherine Tasca a conclu son exposé en indiquant que le Président de la République et le Gouvernement ne renonçaient pas à introduire dans la Constitution l'instance de régulation de l'audiovisuel ; toutefois, il s'agira d'une étape ultérieure qui ne pourra intervenir que lorsque cette institution aura fait ses preuves.

De nombreuses questions ont ensuite été posées au ministre et au ministre délégué.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur du projet de loi, a demandé des précisions sur :

- la définition de la liberté de communication, que le texte mentionne sans l'explicitier,

- les compétences du C.S.A. dans le secteur des télécommunications et la nature de cette instance : est-ce une autorité administrative indépendante ou une juridiction ?

- l'absence de critères de choix des personnalités qui pourront être nommées membres du C.S.A. et le raccourcissement du mandat - un mandat long n'est-il pas une garantie d'indépendance ? Le rapporteur s'est également étonné de la durée du mandat des membres au premier Conseil supérieur de l'audiovisuel : trois séries de trois membres désignés respectivement pour quatre, six et huit et non deux, quatre et six ans comme il eût semblé logique,

- le sens et la portée de la disposition selon laquelle l'utilisation d'une fréquence est définie comme un mode d'occupation privatif du domaine public,

- la modulation des sanctions pécuniaires en fonction de l'avantage tiré du manquement sanctionné : pourra-t-on toujours évaluer cet avantage, surtout quand se cumuleront les effets de plusieurs manquements ?

- les conditions dans lesquelles on passera du régime actuel de l'autorisation assorti d'un cahier des charges à celui de la convention,

- le statut futur de la "Sept".

M. Charles Jolibois, rapporteur pour avis de la commission des lois, a relevé que les pouvoirs de sanctions conférés au C.S.A. en faisaient une instance plus juridictionnelle qu'administrative et il s'est étonné qu'un même organisme puisse définir des règles et être juge de leur application. Il s'est également interrogé sur l'existence de voies de recours contre les sanctions prononcées, et s'est déclaré surpris que l'on puisse renforcer la collégialité d'une institution en réduisant le nombre de ses membres.

Faisant allusion à la programmation par la Cinq de films érotiques à des heures de grande écoute, **M. Maurice Schumann, président**, a demandé si les futures conventions pourraient inclure des clauses relatives au respect dû au public.

M. Michel Miroudot a estimé indispensable que des précisions soient données sur le contenu des règles applicables aux services audiovisuels, qui seront fixées par décret.

M. Ivan Renar a estimé que seuls l'abrogation de la loi du 30 septembre 1986 et le retour de TF1 au secteur public permettraient de résoudre les problèmes du secteur audiovisuel et il a suggéré que l'instance de régulation soit une émanation du Parlement.

M. Jacques Carat a posé le problème de la définition des oeuvres cinématographiques, qui permet aux chaînes de tourner la limitation de diffusion des films en passant, par exemple, des oeuvres étrangères qui n'ont pas encore obtenu un visa d'exploitation, et il a demandé si des mesures étaient envisagées pour empêcher la diffusion de films ou de téléfilms à caractère pornographique ou violent à des heures de grande écoute : ne pourrait-on en particulier charger la commission de contrôle de films cinématographiques de visionner les téléfilms et prévoir un système pour avertir le public de la nature des oeuvres diffusées ?

M. François Autain a approuvé l'idée de déconcentrer l'instruction des dossiers des radios privées, mais a demandé des précisions sur la composition et le nombre des comités techniques prévus à cette fin.

M. André Diligent a estimé difficile d'ajuster les sanctions pécuniaires aux manquements et a demandé si un système d'astreinte ne serait pas préférable.

Dans leurs réponses aux intervenants, **M. Jack Lang** et **Mme Catherine Tasca** ont notamment apporté les précisions suivantes :

- la limitation de l'objet du projet de loi ne correspond à aucune renonciation aux ambitions qui sont celles du Gouvernement; la création du C.S.A. n'est d'ailleurs qu'un élément d'une politique culturelle d'ensemble.

Elle offre en tout cas au système une chance de se réformer lui-même, et aux responsables des chaînes de faire la preuve qu'ils sont capables d'offrir des programmes diversifiés et de qualité répondant aux attentes des différents publics. La privatisation de TF1 a certainement été une grave erreur et un élément important de la déstabilisation du système, mais on ne peut pas perpétuellement passer d'un statut à l'autre, et il paraît préférable d'essayer de faire évoluer la télévision sans passer par une renationalisation qui serait d'ailleurs fort coûteuse ;

- le C.S.A. sera, comme l'étaient la Haute Autorité et la C.N.C.L., une autorité administrative indépendante, ce qui correspond d'ailleurs à une notion dégagée par la jurisprudence. Il n'était pas souhaitable cependant, dans la perspective de sa constitutionalisation, de lui donner expressément cette qualification. Les pouvoirs de sanction qui lui sont donnés n'en font pas une juridiction et toutes ses décisions pourront faire l'objet de recours. Sur les critères de choix des membres du C.S.A., il s'est avéré impossible de trouver une formulation répondant au souhait de nommer une majorité de membres ayant une bonne connaissance de l'audiovisuel : mais il sera très possible d'y parvenir dans la pratique. Quant à l'idée d'une instance de régulation émanant du Parlement, elle ne paraît pas conforme à l'évolution, depuis sept ans, vers un système de régulation de l'audiovisuel indépendant de toute autorité politique. La fixation de la durée du mandat des membres du premier Conseil Supérieur de l'Audiovisuel répond au souci de lui laisser quatre années pour établir une pratique et une jurisprudence avant son premier renouvellement partiel. Enfin, c'est l'expérience du fonctionnement de la C.N.C.L. qui conduit à conclure qu'un effectif trop important nuit à la collégialité de l'instance de régulation.

Sur les compétences du C.S.A., il a été précisé que l'audiovisuel ne se réduisait pas à la radio et à la télévision, mais que le Gouvernement s'interrogeait sur la vocation du C.S.A. à la régulation des télécommunications, domaine pour lequel il faudra trouver une solution ad hoc, dans le même esprit que celui qui préside à la création du C.S.A. ;

- le lien établi entre les sanctions financières d'une part, la gravité des manquements et les gains indus réalisés d'autre part, a été voulu par le Conseil d'Etat. L'établissement de "l'échelle" des sanctions résultera de la jurisprudence du C.S.A., mais aussi des conventions qui pourront fixer une échelle de peines en fonction de l'importance des engagements demandés aux opérateurs.

Du reste, en ce qui concerne les radios libres, la Haute Autorité puis la C.N.C.L. sont parvenues à adapter les mesures prises en opportunité, en fonction des troubles constatés ;

- le projet de loi n'impose aucun passage du régime de l'autorisation à celui de la convention, mais le rend possible si le C.S.A. l'estime nécessaire ;

- l'incorporation du domaine hertzien au domaine public de l'Etat tient à une raison de principe et paraît logique : historiquement l'appropriation publique des grandes voies de circulation des hommes, des biens, des idées -routes, voies maritimes et fluviales, espace aérien - a fait progresser la liberté de communication. Il n'y a pas de raison que le domaine hertzien échappe à cette règle. Le régime de la domanialité publique comporte aussi des conséquences pratiques très précises qui pourront éclairer les décisions du C.S.A. ou celles du juge ;

- le respect dû au public pourra être mentionné dans le préambule des conventions. Quant au problème de la diffusion des oeuvres qui peuvent choquer certains publics, il ne peut être résolu de la même façon pour la télévision et la diffusion en salles : il faudra trouver un autre système, peut-être par le biais du choix des heures de programmation ;

- le ressort géographique et les modalités de fonctionnement des comités techniques seront à définir en concertation avec le C.S.A. : il faudra probablement trouver un échelon intermédiaire entre les six circonscriptions de T.D.F. et les vingt-trois régions.

Jeudi 20 octobre 1988.- Présidence de M. Maurice Schumann, président. - La commission a entendu **M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire** et **Mme Catherine Tasca, ministre délégué auprès du ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire, chargé de la**

communication, sur les crédits inscrits au budget de la culture et de la communication dans le projet de loi de finances pour 1989.

M. Jack Lang a tout d'abord retracé les grandes lignes du **budget de la culture**. Il a rappelé que celui-ci progressait de 12,5% en 1989, traduisant ainsi le statut prioritaire de la culture dans un budget général en augmentation de 4%.

Il a indiqué que la répartition des crédits au sein du ministère s'ordonnait autour de trois ambitions : permettre à l'Etat d'assurer ses missions premières (enseignement artistique, démocratisation de l'accès à la culture, entretien et rénovation du patrimoine) ; réaliser des équipements culturels de référence (grands travaux, musées, centres d'art, bibliothèques) ; redonner à la création les moyens de s'épanouir (cinéma, spectacles vivants, arts plastiques).

Une discussion est ensuite intervenue, au cours de laquelle :

- **M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis du budget de la culture**, a interrogé le ministre sur l'opportunité de la suppression par la commission des finances de l'Assemblée nationale de l'article 22 du projet de loi de finances qui prévoyait une réduction du taux de la taxe d'enregistrement perçue sur les ventes aux enchères. Il a souhaité obtenir des précisions sur la réorganisation du paysage lyrique parisien et sur les modalités de définition d'une politique lyrique nationale. Il a enfin regretté l'absence d'intérêt des entreprises à l'égard des articles 6 et 7 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat et a suggéré de réformer la procédure d'agrément ;

- **M. Jack Carat, rapporteur pour avis des crédits du cinéma et du théâtre dramatique**, a saisi le ministre du problème insurmontable que pourrait poser aux entreprises de spectacle vivant et de production cinématographique l'application du dé plafonnement des

cotisations d'allocations familiales inscrit à l'article 2 du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. Il a souhaité connaître l'affectation future du théâtre du Vieux-Colombier et s'est inquiété de l'avenir du Théâtre du Rond-Point ; il a enfin regretté l'importance des retards qui grèvent les règlements du centre national de la cinématographie ;

- **M. Pierre-Christian Taittinger** a interrogé le ministre sur l'avenir de l'Opéra comique et a déploré qu'une campagne d'information appropriée n'ait pas fait connaître aux entreprises les facultés nouvelles que leur offre la loi sur le mécénat ; il s'est en outre inquiété de la permanence du problème des fermetures de salles de cinéma ;

- **M. Ivan Renar** a souhaité connaître le sentiment du ministre sur la décentralisation culturelle, en particulier sur les contrats de plan ; il s'est ému du statut et de la rémunération des conservateurs de musées et des conditions de vie des artistes ;

- **M. Adrien Gouteyron** a interrogé le ministre sur la possibilité d'inscrire un volet culturel dans les contrats de plan en négociation ;

- **M. Jacques Habert** s'est inquiété de connaître l'ampleur de l'action internationale du ministère de la culture ;

- **M. Maurice Schumann, président**, s'est élevé contre l'inscription des crédits du parc de la Villette au titre du patrimoine monumental ; il a demandé des précisions sur le projet de "très grande bibliothèque" et a regretté l'absence de création de postes d'archivistes ; il a enfin attiré l'attention du ministre sur le besoin, vivement ressenti par les professionnels, d'un atelier lyrique national et a souhaité que l'on réserve, lors de l'affectation de la salle Favart, la plus grande attention à la dimension créative du projet.

En réponse à ces questions, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- la diminution de la taxe d'enregistrement sur les ventes publiques proposée par le Gouvernement lui paraît nécessaire pour réparer une inégalité de traitement manifeste dont souffrent les commissaires-priseurs français et établir ainsi les bases d'une compétitivité restaurée de la France sur le marché de l'art international ;

- la multiplication des entraves inscrites dans la loi de 1987 sur le développement du mécénat et dans ses textes d'application a conduit à annihiler toute velléité d'investissement des entreprises sur le marché de l'art. La simple modification des procédures d'acceptation ne paraît pas suffisante pour permettre l'expansion du mécénat d'entreprise. Une solution pourrait résider dans la voie d'un système d'encouragement fiscal à l'achat d'oeuvres d'art ;

- une activité, non définie à l'heure actuelle, sera maintenue à la salle Favart ;

- les subventions accordées aux théâtres lyriques de province seront à l'avenir davantage liées au respect des orientations définies au niveau national : découverte de chanteurs, soutien à l'enseignement du chant, effort en faveur de la création lyrique...;

- la limitation des contrats de plan Etat-régions aux domaines du patrimoine et des enseignements artistiques ne fait pas obstacle à la conclusion d'accords pluriannuels entre l'Etat et les collectivités locales dans les autres secteurs culturels ;

- les conservateurs du corps d'Etat ont bénéficié au cours de l'année 1988 d'importantes mesures de revalorisation de leur carrière et d'augmentation de leur rémunération (triplement de l'indemnité annuelle, augmentation substantielle du salaire de début de carrière, prime de responsabilité). Le statut des conservateurs de musées contrôlés sera très

prochainement étudié par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ;

- aucune décision relative à la "très grande bibliothèque" n'a encore été arrêtée ; l'idée de décentralisation de services spécialisés de cet ensemble est séduisante.

Mme Catherine Tasca a ensuite abordé la description du **budget de la communication pour 1989**.

En ce qui concerne la **presse écrite**, le ministre a indiqué qu'un effort important était concentré sur l'allègement des charges de téléphone et de transmission des fac-similés qui grèvent les entreprises de presse. Elle a annoncé que les crédits du fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'informations générales et politiques à faible capacité publicitaire seront augmentés pour tenir compte du retour à l'éligibilité du journal "Libération" et que l'extension à certains quotidiens régionaux était envisagée. Elle a confirmé la poursuite de la réflexion gouvernementale sur les différents mécanismes d'aide à la presse, et a indiqué qu'un groupe de travail devait proposer au printemps prochain une révision du système des tarifs postaux. Le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger est reconduit en francs courants ; il constitue néanmoins une modalité de soutien à la presse sur laquelle le Gouvernement souhaite renforcer son action. Le ministre a enfin confirmé l'assujettissement de la presse au taux de T.V.A. de 2,1% et a remarqué que la diminution du taux réduit de la T.V.A. de 7 à 5,5% bénéficiera aux opérations de cession et de rétrocession d'informations, à la fourniture d'éléments d'information par les agences de presse, aux travaux de composition, d'impression, de brochage et de massicotage.

Dans le domaine de l'**audiovisuel**, la progression de 6,3% des crédits affectés au service public traduit la volonté de renforcer la position de ce dernier en tirant les enseignements des réformes récentes. L'ambition est de permettre au service public de définir une logique de

production, de création et de diversification de l'offre pour lutter contre la banalisation des programmes.

Pour affirmer sa spécificité, le service public doit bénéficier d'un système de financement différent de celui du secteur privé : c'est pourquoi la limitation de la croissance des ressources publicitaires revêt un caractère symbolique important. En compensation, la progression de la redevance doit permettre au secteur public de surmonter l'accroissement sensible du coût moyen des programmes. L'augmentation simultanée de la contribution de l'Etat répond à la nécessité de maintenir un secteur public fort aux côtés des chaînes privées.

Les dépenses inscrites au projet de budget pour 1989 traduisent deux objectifs prioritaires : la volonté d'affecter le surplus des crédits à la création et à la production de programmes pour les heures de grande écoute ; la nécessité de relancer la réalisation de programmes pour la jeunesse face à la régression de l'offre et à l'importation croissante de productions étrangères. Le budget doit également pourvoir à la modernisation des archives, à l'amélioration de la desserte outre-mer, au renforcement des actions de Radio-France (à travers notamment France-Culture et France-Musique), à l'accroissement de l'action internationale de l'audiovisuel.

Un débat s'est ensuite instauré auquel ont pris part :

- **M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis du budget de la presse écrite et de la communication audiovisuelle**, qui s'est inquiété des modalités d'application de l'allègement des charges téléphoniques à la presse régionale et a déploré la régression en francs constants du fonds d'aide à la diffusion internationale. Il a interrogé le ministre sur la compatibilité du taux de T.V.A. applicable à la presse avec l'harmonisation des taxes européennes. Il a souhaité connaître les modalités de financement du satellite T.D.F.2, ainsi que le montant du reliquat provenant de la privatisation de T.F.1 et la clef de répartition des ressources publicitaires entre les deux

sections du fonds de soutien de l'industrie cinématographique et de la production audiovisuelle ;

- **M. Michel Miroudot** a questionné le ministre sur l'augmentation de la redevance ;

- **M. Ivan Renar** s'est élevé contre les disparités de rémunération au sein du service public ;

- **M. Jacques Habert** a demandé si le ministère de la culture apportait un soutien financier à Radio France Internationale.

En réponse aux questions qui lui ont été posées, **Mme Catherine Tasca** a fourni les précisions suivantes :

- le service juridique et technique de l'information (S.J.T.I.) a été chargé, en concertation avec la profession, de dresser un inventaire des questions soulevées dans le domaine de la presse écrite par la perspective du marché unique européen ;

- la redevance progresse de 3% pour un poste "noir et blanc" (soit 10 francs par an) et de 5,3% pour un téléviseur "couleur" (soit 27 francs par an). L'augmentation globale, qui s'établit à 6,6%, permettra de dégager une recette supplémentaire de 420 millions de francs ;

- En ce qui concerne la privatisation de T.F.1, ont été versés 130 millions de francs à Antenne 2, 50 millions de francs à F.R.3 et 84 millions de francs à la Société Française de Production. Le reliquat s'élève à 186 millions de francs répartis de la manière suivante : 36 millions de francs pour A.2, 50 millions de francs pour F.R.3, 50 millions de francs pour le fonds de soutien de l'industrie cinématographique et de la production audiovisuelle, 50 millions de francs pour l'institut pour le financement du cinéma et les industries culturelles ;

- le financement de Radio France Internationale repose exclusivement sur la redevance, qui s'élève à 392,5 millions de francs. Le ministère des affaires étrangères a en outre prévu une dotation de 30 millions de francs pour l'équipement de R.F.I., susceptible d'être

transformée en subvention de fonctionnement si les nécessités du plan de développement de R.F.I. en 1989 l'exigeaient ;

- le Gouvernement a suspendu toute décision relative à T.D.F.2 au succès préalable du lancement et de l'exploitation de T.D.F.1 ;

- l'évolution de la répartition du fonds de soutien en faveur du cinéma correspond à un besoin conjoncturel et n'est pas irréversible.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mardi 18 octobre 1988 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président .- La commission s'est réunie afin d'examiner les **amendements éventuels aux projets de loi n° 264 (1987-1988) modifiant la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transports maritimes et n° 329 (1987-1988) portant modification de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée.**

Elle a constaté **qu'aucun amendement extérieur n'avait été déposé sur ces textes.**

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 19 octobre 1988 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a procédé à l'audition de **M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères**, sur le budget de son département en 1989 et la politique étrangère de la France.

Le ministre d'Etat a d'abord indiqué qu'avec 10.825 millions de francs, le projet de budget de son ministère pour 1989 connaît une progression apparente de 2,9%. Cependant, a-t-il ajouté, cette progression atteint 5,73% en termes réels sous l'effet de deux facteurs : la modification du champ de compétences du ministère à la suite du transfert de l'Angola et du Mozambique au ministère de la coopération ; et les corrections qui devront être effectuées dans la loi de finances rectificative pour compenser l'écart entre les prévisions relatives au cours moyen du dollar et la réalité actuelle.

Précisant que cette progression était la plus forte enregistrée depuis 1978, **M. Roland Dumas** a estimé que ce projet de budget marquait donc l'inversion d'une tendance. Il a ensuite indiqué les cinq priorités de son action.

En premier lieu, a-t-il déclaré, la remise à niveau des moyens de fonctionnement courant permettra de revoir la politique des emplois : après deux années de baisse des effectifs, la création nette de 102 emplois devrait permettre une stabilisation du dispositif des visas ainsi que le renforcement de nos postes à l'étranger. Il a

également indiqué que l'interruption du gel des emplois obtenu par son prédécesseur en 1988 devrait être reconduite l'année prochaine.

Cependant, a-t-il admis, la loi de finances pour 1989 ne règle pas le problème des indemnités de résidence des agents en poste à l'étranger, tout particulièrement dans la zone dollar. Aussi a-t-il indiqué qu'il avait engagé une réflexion globale en liaison avec le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget pour apporter une solution à ce problème.

Par ailleurs, il a précisé que l'augmentation significative des crédits d'investissements bénéficierait plus particulièrement aux investissements culturels et aux immeubles diplomatiques. Il a fait une mention particulière des 15 millions de francs qui seront affectés au projet de création d'un centre de conférences international quai Branly.

S'agissant de l'aide publique au développement, qui constitue la deuxième priorité du projet de budget, le ministre d'Etat a donné les précisions suivantes : celle-ci connaîtra en 1989 une avancée modeste, passant de 0,52 à 0,54% du produit intérieur brut ; l'Afrique au Sud du Sahara en sera toujours le principal bénéficiaire, mais une légère réorientation s'effectuera cependant au bénéfice du Maghreb et des Etats de la péninsule indochinoise.

M. Roland Dumas en a ensuite décrit les grandes masses : 250 millions de francs supplémentaires en crédits d'intervention, 100 millions de francs en investissements. Il a insisté sur la croissance de nos contributions aux organismes dépendant des Nations Unies, et sur les 35 millions de francs de participation française au programme d'aide au retour des réfugiés afghans. Quant à la création d'un fonds d'aide au développement, pourvu pour ses débuts d'une dotation modeste de 55 millions de francs, il a expliqué qu'elle permettrait à l'avenir de financer des projets à long terme dans les pays qui ne

relèvent pas de la compétence du ministère de la coopération.

Passant à l'audiovisuel et à la francophonie, qui constituent la troisième priorité, le ministre d'Etat a rappelé que le secrétariat d'Etat disposera d'une enveloppe propre de 10 millions de francs, et que 30 millions de francs de mesures nouvelles seront attribués à Radio France Internationale, à propos de laquelle il a relevé l'intérêt des conclusions du rapport de M. Michel Péricard.

Quatrième priorité, les Français de l'étranger bénéficieront d'un effort particulier : 20 millions de francs de crédits supplémentaires, représentant une hausse de 30% de la dotation, seront consacrés aux bourses.

Enfin, le ministre d'Etat a décrit la place particulière faite aux affaires européennes : création d'un ministère de plein exercice, crédits propres à hauteur de 20 millions de francs, huit emplois budgétaires spécifiques permettant le recrutement d'experts du secteur privé pour participer aux groupes de réflexion mis en place dans la perspective de 1993.

Il a enfin relevé les 3,5 millions de francs consacrés à l'amélioration de la sécurité des ambassades et consulats, les 3 millions de francs destinés à la télématique et la création de huit emplois d'informaticiens.

Un débat a suivi l'exposé de M. Roland Dumas.

Le **président, Jean Lecanuet**, a relevé la modicité relative de l'enveloppe budgétaire mise à la disposition du ministre des affaires européennes. Il s'est demandé si, compte tenu des perspectives, un ministre chargé de l'impulsion d'ensemble de l'action gouvernementale et directement rattaché au Premier ministre n'aurait pas été mieux à même de préparer la France à affronter l'échéance du marché unique.

En réponse à M. Jean Lecanuet, le ministre d'Etat est convenu de la nécessité d'une coordination de l'action gouvernementale dans la perspective de la présidence

française du Conseil européen en 1989 et de la réalisation du grand marché intérieur en 1993. Il a estimé que celle-ci est assurée sur le plan intérieur par le secrétaire d'Etat chargé du Plan auprès du Premier ministre et sur le plan international, par le ministre chargé des affaires européennes et, en dernière analyse, par le Premier ministre et le Président de la République. Il a rappelé, à ce propos, la tenue dès samedi prochain 22 octobre d'un séminaire gouvernemental pour préparer les échéances européennes.

En réponse à une question de **M. Claude Mont, rapporteur pour avis** de la commission sur le projet de budget du ministère des affaires étrangères, **M. Roland Dumas** a rappelé de façon détaillée l'origine des difficultés soulevées aujourd'hui par la réduction dans certains pays des indemnités de résidence, laquelle est due à une prise en compte différée des effets de change et des évolutions des prix. Il a indiqué qu'il avait obtenu du ministre des finances une refonte d'ensemble du système, qui reposerait sur les principes suivants : un calcul sur une base trimestrielle et non plus annuelle ; la fixation du mois de janvier 1989 comme point de départ des nouvelles bases de calcul ; la suspension du prélèvement prévu en décembre 1988.

Il a précisé que l'obtention d'une somme de 200 millions de francs nécessaire au règlement du problème reste encore en discussion.

A la demande de **M. Paul d'Ornano**, le ministre d'Etat a fait le point sur les négociations en cours en vue de l'intensification de l'action audiovisuelle de la France en Asie. Il a ainsi tout d'abord fait état des divers obstacles qui s'étaient opposés jusqu'alors à l'implantation d'un réémetteur de Radio France Internationale à Ceylan. Il a ensuite cité l'expérience d'échange de possibilités de relais, poursuivie pendant six mois avec la Chine, et qu'il a jugé "satisfaisante". Il a enfin fait état du projet en cours de négociation avec la Thaïlande. Le ministre a ensuite apporté des précisions supplémentaires à **M. Paul**

d'Ornano sur la rémunération des enseignants français à l'étranger.

M. Roland Dumas a pris acte d'une observation de **M. Michel d'Aillières** relative aux effets négatifs sur la diffusion de la presse française dans nos organismes culturels de récentes mesures d'économies portant sur le service de la valise diplomatique jugées "peu opportunes au regard des économies attendues".

Avec **M. Xavier de Villepin**, le ministre a évoqué d'une part le problème du coût de la nécessaire modernisation de certains établissements à l'étranger et notamment de celle du lycée de Tokyo et, d'autre part, les suites données au rapport Viot sur la modernisation de l'outil diplomatique de la France. **M. Roland Dumas** a indiqué à cet égard qu'un grand nombre des propositions du rapport Viot seraient progressivement mises en oeuvre. Il a également fait état de la nécessité d'engager une réflexion d'ensemble sur l'adéquation des moyens au service de l'enseignement français à l'étranger à l'évolution des besoins des pays considérés qui ont beaucoup évolué au cours des dernières années.

Avec **M. Jean-Pierre Bayle** qui s'est félicité de l'augmentation des crédits consacrés aux bourses, le ministre d'Etat a également évoqué le problème général du financement de l'enseignement du français à l'étranger, **M. Jean-Pierre Bayle** ayant rappelé l'idée parfois avancée de la possibilité d'un financement par le ministère de l'éducation nationale. Le ministre a également cité à l'attention de **M. Jean-Pierre Bayle** qui avait souligné l'importance de l'affirmation d'une symbolique européenne à l'étranger, le projet de réalisation d'ambassades communes entre la France et la R.F.A. dans certains pays, actuellement à l'étude.

M. Jacques Chaumont est alors intervenu pour exprimer sa réserve à l'égard des suites qui pourraient être données à ce précédent qu'il a estimé voué à avoir des conséquences des plus limitées compte tenu de la

spécificité des intérêts de la France dans la plupart des régions importantes du monde.

A **M. Robert Pontillon** qui l'interrogeait sur les conséquences négatives diverses du maintien de l'exigence de visa pour les nationaux de certains pays membres du Conseil de l'Europe, le ministre a indiqué que le système actuel pourrait prochainement être révisé.

Le ministre a également déploré avec **M. Robert Pontillon** l'enlisement des négociations sur le siège de l'U.E.O. et évoqué avec **M. Louis Jung** le problème du siège du Parlement européen.

A **M. Michel d'Aillières** qui s'inquiétait de certains des propos du Président de la République à l'occasion de son récent discours à l'I.H.E.D.N., le ministre a rappelé que la France demeurait un partenaire "loyal et entier" de l'Alliance, mais que la force de dissuasion "avait pour vocation de défendre les intérêts de la France et non de se substituer à d'autres". La meilleure défense de l'Europe, a déclaré **M. Roland Dumas**, "est l'Alliance atlantique, au sein de laquelle la France est -et serait- présente avec toutes ses forces".

A l'attention de **M. Claude Estier**, qui évoquait les perspectives des relations franco-soviétiques à l'issue du premier voyage à Paris de **M. Chevarnadze**, ministre des affaires étrangères d'Union soviétique, le ministre a en préambule fait état de l'évolution des conflits régionaux. Il a également annoncé la visite que ferait le Président de la République en U.R.S.S. les 25 et 26 novembre ainsi que le projet de visite de **M. Gorbatchev** en France au printemps 1989. **M. Roland Dumas** a confirmé le projet de création d'un centre culturel français à Moscou, qu'il a présenté comme le premier centre de ce type relevant d'un pays occidental ouvert en U.R.S.S. Un centre culturel soviétique sera également ouvert à Paris. Le ministre a conclu en déplorant le niveau "médiocre" des relations économiques franco-soviétiques.

A la demande de **M. Louis Longequeue**, **M. Roland Dumas** a fait le point sur les relations franco-tchécoslovaques et sur l'évolution la situation intérieure de ce pays. Il a souligné la nécessité de donner une nouvelle impulsion aux relations avec ce pays tout particulièrement sur les plans culturel et économique.

Avec **M. Jacques Chaumont**, le ministre a évoqué les relations entre la R.F.A. et la R.D.A. **M. Roland Dumas** a insisté sur la "profondeur" des relations entre les citoyens des deux Etats et l'intensification des échanges culturels. Interrogé par **M. Jacques Chaumont** sur les conditions d'emploi des armes préstratégiques françaises, le ministre a souligné que nos armes préstratégiques étaient des armes d'ultime avertissement, indissociables de la dissuasion stratégique de la France.

Egalement questionné par **M. Jacques Chaumont** sur la situation en Afghanistan, **M. Roland Dumas** a indiqué que les Soviétiques lui avaient assuré qu'ils appliquaient les accords de Genève, mais qu'ils déploraient avec la plus grande vivacité ce qu'ils considéraient comme des "manquements" du Pakistan à l'exécution de ces accords. Il a jugé qu'il y avait là une "situation de nature à risquer de remettre en cause ou à retarder la deuxième phase de l'évacuation des troupes soviétiques".

Avec **M. Paul d'Ornano**, le ministre a fait état des relations entre la France et les pays de l'A.S.E.A.N., d'une part, et le Vietnam et le Cambodge, d'autre part.

Interrogé par **M. Xavier de Villepin** sur la situation actuelle au Liban, le ministre d'Etat a rappelé la suggestion française qui tend à faire jouer à l'O.N.U. un rôle pour tenter d'enrayer le processus de désagrégation en cours et de "rendre possible l'élection d'un Président de la République, lequel constitue la clef de voûte du système politique libanais". Egalement interrogé sur ce que **M. Xavier de Villepin** a qualifié d'une "évolution de la politique américaine à l'égard de la Syrie", le ministre a

fait état des objectifs à long terme de la diplomatie américaine dans cette partie du monde.

Enfin le ministre d'Etat a répondu à **M. Claude Mont** qui l'interrogeait sur l'évolution des conflits régionaux. Après avoir rappelé le rôle personnel du Secrétaire général des Nations Unies -à qui il a rendu un hommage particulier- et l'évolution générale des relations Est-Ouest, dans le processus général d'apaisement en cours, le ministre a insisté sur la pérennité des causes profondes de ces conflits ainsi que sur la difficulté des problèmes qui resteront à résoudre. Après avoir rappelé la position de la France sur le désarmement conventionnel, le ministre a fait le point à la demande de **M. Claude Mont** sur le renouvellement de la convention de Lomé et les problèmes qui restent en suspens à cet égard : l'aide financière directe aux Etats, l'amélioration du système STABEX et la définition du champ d'application de la convention.

Jeudi 20 octobre 1988 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a d'abord entendu une **communication de M. Jacques Chaumont sur les négociations commerciales multilatérales.**

Après avoir indiqué qu'il avait souhaité inscrire cette étude dans l'esprit des rapports d'information élaborés en 1978 et 1980 sur les équilibres extérieurs de la France sous la présidence de **M. Edgard Pisani**, tout en centrant son examen, conformément aux compétences propres de la commission, sur l'aspect diplomatique des négociations commerciales multilatérales, **M. Jacques Chaumont** a souligné l'exceptionnelle importance du nouveau cycle de négociations -l'"Uruguay round"- engagé dans le cadre du G.A.T.T. (General Agreement on Tariffs and Trade).

Situant ces négociations dans le contexte historique des succès puis de l'érosion de la coopération commerciale internationale, **M. Jacques Chaumont** a rappelé que le G.A.T.T., pis-aller présumé provisoire et dépourvu de fondement juridique, constituait depuis quarante ans une

organisation internationale de fait, fondée sur les principes économiques libéraux, qui a joué un rôle déterminant dans la libération des échanges mondiaux. Toutefois, si l'âge d'or du G.A.T.T. a correspondu, en période de croissance économique, à la réduction des obstacles tarifaires, l'organisation de Genève s'est ensuite attaquée, avec moins de succès, aux obstacles non tarifaires -moins aisément mesurables- dans un climat international détérioré favorisant le renouveau des tendances protectionnistes. Le G.A.T.T., a ajouté **M. Jacques Chaumont**, présente de surcroît la faiblesse de demeurer largement étranger au commerce Est-Ouest, les pays de l'Est n'y étant que très faiblement représentés.

L'incapacité du G.A.T.T. à résoudre les problèmes liés au commerce Nord-Sud a par ailleurs conduit les pays en voie de développement à favoriser la création, au début des années 1960, de la C.N.U.C.E.D. (Conférence des Nations-Unies pour le commerce et le développement), dont l'efficacité réduite n'exclut pas une influence essentiellement politique et morale.

Après avoir estimé globalement limitée la portée des accords internationaux conclus entre pays développés et pays du Tiers monde (accords sur les produits de base, accords dits "multifibres", conventions de Lomé), **M. Jacques Chaumont** a souligné qu'en dépit de la reconnaissance du principe de non-réciprocité, la coopération commerciale Nord-Sud demeurait aujourd'hui dans l'impasse et exigeait une relance.

Abordant, dans la deuxième partie de son exposé, les enjeux exceptionnels de l'"Uruguay round", il en a rappelé les origines profondes -les mutations et l'érosion du système commercial international-, les origines immédiates -l'aggravation des préoccupations commerciales américaines et la multiplication des contentieux commerciaux-, avant de préciser la position de fermeté de la Communauté européenne face aux pressions américaines et d'acceptation du principe de nouvelles négociations commerciales multilatérales.

Après avoir décrit le contenu de la déclaration ministérielle de Punta del Este du 20 septembre 1986 et l'organisation du nouveau cycle de négociations -long, ambitieux et complexe-, **M. Jacques Chaumont** a fait le point actuel des travaux et dressé l'état des forces en présence. Il a ensuite évoqué de façon détaillée trois dossiers essentiels : l'agriculture, les services et le lien entre questions commerciales et questions monétaires.

M. Jacques Chaumont a d'abord rappelé les données de base du commerce agricole international : les désordres d'un marché en régression, des responsabilités partagées et les stratégies apparemment inconciliables des Etats-Unis, de la Communauté européenne et du "groupe de Cairns" -qui rassemble les autres grands pays exportateurs non européens de produits agricoles. Après avoir souligné que les travaux actuels de l'"Uruguay round" dans le domaine agricole n'en sont encore qu'au stade des propositions respectives, **M. Jacques Chaumont** a fortement marqué l'enjeu majeur que constituent pour l'agriculture française et européenne les perspectives de transformation des règles applicables aux échanges agricoles.

Abordant le dossier des services, secteur immense demeuré jusqu'ici à l'écart du mouvement de libération des échanges, **M. Jacques Chaumont** a dressé le bilan actuel des travaux de l'"Uruguay round" dans ce domaine où la France, en dépit de positions très contrastées selon les secteurs, se situe au deuxième rang des exportateurs mondiaux. Cette situation, a-t-il estimé, impose à la France une politique de promotion des services qui passe par la défense de ses intérêts dans les négociations de l'"Uruguay round" en la matière.

Il a enfin évoqué le lien entre questions commerciales et questions monétaires pour souligner que si l'idée, constamment soutenue par la France, d'interaction entre données monétaires et commerciales, avait été reconnue dans la déclaration de Punta del Este, un accord sur ce

point demeurerait très improbable, faute d'un consensus jusqu'ici introuvable.

Concluant son exposé, **M. Jacques Chaumont** a souligné cinq idées principales :

- en dépit des limites et des aléas de l'exercice multilatéral engagé, et des critiques dont il fait l'objet, le G.A.T.T. demeure l'enceinte appropriée pour créer des conditions plus favorables aux échanges internationaux ;

- la première phase des travaux de l'"Uruguay round" a permis d'accomplir certains progrès qui garantissent d'autant moins des résultats concrets que les négociations se déroulent dans un contexte d'amplification des tentations protectionnistes, illustrées par la nouvelle loi commerciale américaine ;

- l'exceptionnelle importance des enjeux de l'"Uruguay round" exige de la France et de ses partenaires européens d'abandonner toute attitude frileuse au profit d'une approche offensive et dynamique ;

- il est absolument indispensable de faire progresser de façon parallèle les négociations de l'"Uruguay round" et les travaux préparatoires au marché intérieur unique européen ;

- il conviendrait enfin de revoir les mécanismes de la politique française d'aide à l'exportation pour mieux adapter notre pays au nouvel environnement économique mondial dont l'"Uruguay round" est en train de dessiner les contours.

A l'issue de l'exposé de **M. Jacques Chaumont**, le **président, Jean Lecanuet**, a relevé la contradiction qui surgit entre la doctrine des pays qui, au sein du G.A.T.T., professent la liberté des échanges et les faits qui mettent en évidence des pratiques protectionnistes destinées à sauvegarder les intérêts nationaux de ces mêmes pays, ainsi que l'illustre la nouvelle loi commerciale américaine. Il a également souligné la contradiction qui existe, notamment dans le domaine agricole, entre la surproduction par rapport aux marchés solvables et la sous-

consommation des pays du Tiers monde. Au regard des affaires européennes, il a estimé qu'il convenait, en effet, d'assurer une progression simultanée des travaux de l'"Uruguay round" en vue d'une mondialisation des échanges et de ceux concernant la préparation du marché unique européen, qui ne saurait être assimilé à une forteresse communautaire, et que l'Europe ne saurait pour autant s'interdire certains moyens de protection. Le **président Jean Lecanuet** a conclu en soulignant l'extrême importance que peut représenter pour les pays occidentaux la nouveauté constituée par l'ouverture des marchés de pays de l'Est prônée par M. Gorbatchev.

M. **Xavier de Villepin** s'est ensuite interrogé sur les réactions européennes face à la nouvelle législation américaine. Il a estimé, compte tenu de l'extrême difficulté de discussions sectorielles, que la vraie question résidait dans la capacité de la Communauté de bâtir une véritable législation commerciale européenne.

MM. **André Bettencourt** et **Xavier de Villepin** ont considéré que le souhait des dirigeants soviétiques de drainer vers les pays de l'Est les fonds occidentaux ne saurait se faire au détriment des pays en voie de développement, mais qu'il convenait plutôt d'entraîner l'Union soviétique à aider le Tiers monde.

M. **Jean Garcia** a enfin précisé que les conclusions de ce document d'information n'engageaient pas son groupe politique.

Sur la proposition du **président, Jean Lecanuet**, la commission a autorisé la publication de l'étude de M. Jacques Chaumont sous la forme d'un **rapport d'information** en application de l'article 22, alinéa premier, du Règlement du Sénat.

Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président. La commission a ensuite procédé à la désignation de **rapporteurs**. Elle a nommé M. **Xavier de Villepin** comme rapporteur sur le **projet de loi n° 38 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant

l'approbation du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Elle a désigné à titre officieux **M. Jacques Genton** comme rapporteur sur le **projet de loi n° 25 A.N. (1987-1988)**, en cours d'examen par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de deux protocoles au traité entre la **République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande** en date du 22 janvier 1963.

Après avoir décidé de **demander à en être le moment venu saisie pour avis**, la commission a enfin désigné à titre officieux **M. Michel Crucis** comme **rapporteur pour avis** sur deux projets de loi en cours d'examen par l'Assemblée nationale : le **projet de loi n° 276 A.N. (1988-1989)** autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des Communautés européennes relative au **système des ressources propres des Communautés** et le **projet de loi n° 277 A.N. (1988-1989)** autorisant l'approbation d'un accord intervenu au sein du Conseil des Communautés européennes entre les représentants des gouvernements des Etats membres relatif au **versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1988**.

M. Daniel Millaud a enfin attiré l'attention de la commission sur le problème du respect de la compétence consultative des assemblées territoriales dans la mise en oeuvre des décisions communautaires.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 18 octobre 1988 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, sur le projet de loi n° 30 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au revenu minimum d'insertion.

M. Jean-Pierre Fourcade, après avoir fait approuver la nomination de M. Pierre Louvot comme rapporteur du projet de loi, a rappelé que la commission suivait avec une particulière attention l'évolution concrète des problèmes sociaux.

M. Claude Evin a tout d'abord indiqué que cette audition constituait sa première visite de ministre à la commission, mais qu'il avait déjà eu l'occasion, en sa qualité de président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, de venir au Sénat pour participer à des commissions mixtes paritaires.

Evoquant les conditions dans lesquelles le débat sur l'institution du revenu minimum d'insertion s'était déroulé à l'Assemblée nationale, le ministre a souligné qu'il convenait de saluer la qualité du dialogue qui s'était instauré à cette occasion et la quasi unanimité à laquelle il avait abouti.

Le ministre a ensuite exposé les principes directeurs du projet de loi, présentant celui-ci comme une avancée

certaine du système de protection sociale, dans la mesure où il affichait pour ambition la lutte contre toutes les formes de l'exclusion sociale.

Après avoir rappelé les multiples causes qui concouraient à l'extension de la pauvreté et des situations de précarité, et conduisaient un nombre important de nos concitoyens -plus de 1.500.000- au désespoir, voire éventuellement à la révolte, le ministre a évoqué les efforts déjà engagés par les pouvoirs publics au cours des dernières années et salué les premiers résultats des expériences de compléments de ressources mises en oeuvre par treize départements, les effets positifs du dynamisme des initiatives privées des grandes associations d'entraide et l'intérêt des formules d'insertion créées par certaines communes : ces initiatives ont constitué autant de terrains d'expérimentation et de réflexion pour les principaux partenaires intéressés par les procédures aujourd'hui proposées par le Gouvernement.

M. Claude Evin a ensuite présenté les trois objectifs autour desquels s'articulait le projet de loi :

- donner à ceux qui en ont besoin les ressources nécessaires à leur subsistance, sous la forme d'une allocation d'insertion, et réduire la précarité de leur situation en leur assurant une couverture sociale ;
- mettre fin au processus d'exclusion en réinsérant les intéressés dans une vie sociale normale par la mise en oeuvre de programmes départementaux d'insertion ;
- obtenir des bénéficiaires de l'allocation qu'ils s'engagent en souscrivant un contrat d'insertion marquant leur implication effective dans la démarche de réinsertion.

Le ministre a enfin souligné l'importance qu'il convenait d'attacher à une bonne coordination des efforts et des moyens des différents partenaires concernés par la mise en place du revenu minimum d'insertion, qu'il s'agisse de l'Etat, qui financera l'allocation d'insertion et

garantira son versement sur l'ensemble du territoire, des collectivités locales, responsables de la mise en oeuvre des actions d'insertion, ou des citoyens, qui seront invités à promouvoir certaines actions propres à assurer l'insertion et à encourager la dynamique sociale nécessaire sans laquelle le dispositif ne saurait réussir.

Ayant ainsi exposé les objectifs du projet de loi, le ministre a observé que le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale lui paraissait globalement équilibré, dans la mesure où il avait clarifié les conditions de mise en oeuvre du dispositif, en prévoyant que l'allocation, sur décision du représentant de l'Etat, serait versée pour une première période de trois mois, durant laquelle serait négocié un contrat d'insertion entre le bénéficiaire et la commission locale d'insertion, contrat au vu duquel le versement de l'allocation pourrait être prorogé pour une période de trois mois à un an, éventuellement reconduite par le représentant de l'Etat au vu des résultats de l'insertion.

Le ministre a ajouté que l'Assemblée nationale, en dépit des inquiétudes manifestées par de nombreux parlementaires, n'avait pas modifié l'équilibre initial du texte dont les rédacteurs s'étaient efforcés, tout en assurant un minimum vital, de ne pas provoquer une "désincitation" au travail -à cette fin les bénéficiaires du R.M.I. ne pourront pas percevoir plus de 85 % du S.M.I.C.- ou un déséquilibre inacceptable vis-à-vis des bas salaires. Il a en outre précisé que l'intégration des prestations familiales et d'une partie des aides au logement dans la base-ressources servant au calcul de l'allocation différentielle s'efforceraient de prendre en compte le coût effectif du logement.

M. Claude Evin a également jugé que la répartition des tâches entre l'Etat et les collectivités locales lui paraissait équilibrée et il a réfuté l'idée selon laquelle le projet de loi aurait constitué un nouvel avatar du "social-étatisme". A cet égard, il a, d'une part, rappelé que le rôle dévolu à l'Etat, en matière d'attribution de l'allocation, de

négociation des dispositifs d'insertion et d'évaluation de l'application de la loi, s'inscrivait dans le cadre des principes posés par les lois de décentralisation qui ont réservé à l'Etat, en matière sociale, les compétences relevant de la solidarité avec les exclus ; il a, d'autre part, souligné le rôle essentiel qui était dévolu aux collectivités locales dans l'animation et la gestion du dispositif, dans la mesure où l'instruction des demandes était très décentralisée et où les commissions locales d'insertion étaient chargées de promouvoir des politiques d'insertion adaptées aux réalités locales, d'émettre un avis sur l'adaptation et les conditions d'exécution des contrats d'insertion passés avec les allocataires et enfin, et surtout, de mettre en oeuvre des actions d'insertion adaptées à la situation des bénéficiaires.

Le ministre a précisé que les différents niveaux de collectivités locales devaient en outre, dans la mise en oeuvre du dispositif, être associés, au sein des conseils départementaux d'insertion, à d'autres institutions publiques et privées telles les ASSEDIC, les caisses d'allocations familiales ou les caisses primaires d'assurance maladie.

S'agissant du financement du revenu minimum, le ministre a indiqué que l'Etat en assumait la charge, sous réserve des contributions obligatoires versées, à cet effet, par les conseils généraux, et dont le montant était forfaitairement fixé, pour chaque département, à 20 % des dépenses engagées par l'Etat, dans le département, au titre du revenu minimum, cette participation représentant en fait le montant des économies réalisées par les conseils généraux sur les dépenses d'aide sociale obligatoire en raison de l'allègement que ces dépenses devraient connaître du fait de l'attribution du revenu minimum.

Le ministre a conclu son intervention en mettant l'accent sur la cohérence et l'équilibre du projet de loi qui liait indissociablement l'exercice de la solidarité nationale et la mise en oeuvre d'une démarche d'insertion, avant de

s'en remettre au Sénat pour améliorer encore l'efficacité du dispositif ainsi prévu.

Après avoir remercié le ministre pour son exposé, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a donné la parole au rapporteur, **M. Pierre Louvot**.

Le rapporteur a tout d'abord salué l'esprit qui avait animé les propos de M. Claude Evin et souligné qu'il souhaitait que le revenu minimum d'insertion soit une étape constructive pour aller vers la mise en oeuvre d'une politique globale de lutte contre la pauvreté et la précarité.

M. Pierre Louvot a ensuite demandé au ministre si, compte tenu des modifications intervenues à l'Assemblée nationale, il pouvait lui préciser le nombre des bénéficiaires potentiels du revenu minimum et les modalités de sa répartition entre les différentes catégories de bénéficiaires, le coût du dispositif en année pleine et le montant moyen de l'allocation servie.

Après s'être interrogé sur le contenu de la notion de foyer, le rapporteur s'est préoccupé des modalités d'adaptation du dispositif dans les départements d'outre-mer, et des conditions d'admission des étrangers au bénéfice du revenu minimum ; il a en outre cherché à comparer la situation d'un allocataire du revenu minimal par rapport à celle d'un salarié rémunéré au S.M.I.C.

S'agissant des ressources au vu desquelles seraient appréciés les droits des demandeurs, le rapporteur s'est inquiété des modalités de prise en compte des prestations familiales et des aides au logement dans l'appréciation des ressources des intéressés ; il a également évoqué la situation particulière des agriculteurs, pour lesquels la référence au revenu cadastral ne lui paraissait guère pertinente et qui, de plus, étaient souvent privés de couverture sociale en raison de leurs arriérés de cotisations.

La procédure d'attribution proposée par l'Assemblée nationale a suscité des interrogations de la part du

rapporteur qui a souhaité savoir quel était le lien entre l'attribution de l'allocation et l'engagement d'insertion et dans quelles conditions le versement de l'allocation était susceptible d'être suspendu ; il a par ailleurs suggéré que la commission cantonale d'admission à l'aide sociale puisse se voir attribuer le rôle de la commission locale d'insertion instituée par le projet de loi.

M. Pierre Louvot s'est également inquiété des conditions dans lesquelles une coordination efficace pourrait être établie entre les différents organismes susceptibles de recevoir des demandes d'allocation.

Le rapporteur a ensuite demandé si le Gouvernement avait procédé à une évaluation qualitative et quantitative des actions déjà mises en oeuvre puis il a exprimé ses préoccupations quant aux dépenses nouvelles que l'application du projet de loi allait nécessairement entraîner pour les départements et les communes, qu'il s'agisse du surcroît de dépenses d'aide sociale résultant de la prise en charge des personnes sans domicile ou des besoins en personnel créés par la gestion des nouvelles politiques sociales.

En conclusion, le rapporteur a souhaité qu'après un délai de trois ans, les départements soient chargés d'assumer la gestion directe du dispositif et que celui-ci fasse l'objet d'une réévaluation destinée à permettre son réajustement et à poursuivre les actions engagées dans le sens d'une lutte globale contre la pauvreté.

En réponse à ces questions, le ministre a tout d'abord approuvé la démarche consistant à situer le revenu minimum dans une politique globale de lutte contre la pauvreté et la précarité, puis il a indiqué que 570.000 ménages étaient concernés par ce revenu minimum, soit environ 1.520.000 personnes. Il a ensuite précisé que le montant minimal était fixé à 40 F par jour, mais qu'il lui était difficile d'être parfaitement précis dans toutes ses réponses, dans la mesure où la mission interministérielle d'évaluation procède encore aux

nombreux ajustements exigés par la mise en oeuvre du dispositif législatif.

Soucieux de ne pas anticiper sur le bilan qui sera dressé dans trois ans, le ministre ne s'est pas prononcé sur le principe d'un transfert de la gestion du revenu minimum d'insertion aux départements ; il a toutefois rappelé que la puissance publique devait toujours réguler et homogénéiser les situations sur l'ensemble du territoire.

Après avoir précisé que le montant du revenu disponible, une fois le logement payé, serait de 55 F par jour, le ministre a indiqué que les aides au logement étaient très largement exclues de la base de calcul de l'allocation. Il a ensuite déclaré que le revenu minimum d'insertion n'était pas destiné à répondre à tous les besoins sociaux actuellement recensés -montant du S.M.I.C., montant des bourses d'étude...- et qu'il fallait, par exemple, éviter de le considérer comme un dispositif d'aide aux exploitants agricoles en difficulté.

S'agissant de l'application du dispositif dans les D.O.M., le ministre a précisé qu'un décret établirait, après consultation des collectivités locales compétentes, les modalités de mise en oeuvre du revenu minimum dans ces départements, et qu'il souhaitait que ce texte intervienne rapidement.

M. Claude Evin a ensuite évoqué le débat qui avait eu lieu à l'Assemblée nationale sur le lien entre le versement de l'allocation et les actions d'insertion pour conclure sur la nécessité de verser une aide avant d'envisager toute insertion ; il a en outre précisé qu'il ne fallait pas considérer la suspension de l'allocation comme une sanction du non-respect de la convention d'insertion mais plutôt la concevoir comme l'issue normale d'une insertion en voie de réussite pour une famille qui aurait retrouvé une situation minimale acceptable.

Le ministre s'est par ailleurs déclaré peu favorable à la dévolution à la commission cantonale d'admission à

l'aide sociale des attributions confiées, par le projet de loi, à la commission locale d'insertion ; il a invoqué la charge de travail de la commission communale et mis l'accent sur les risques d'une trop grande atomisation du suivi de cette matière nouvelle.

Le ministre a conclu sa réponse au rapporteur en indiquant que le coût total de l'insertion avoisinerait les 4 milliards de francs.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur les conséquences de la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique dont le montant pouvait être supérieur à celui auquel donnerait droit le dispositif proposé par le projet de loi. Il a ensuite fait part de ses inquiétudes quant à la définition des étrangers susceptibles de bénéficier du revenu minimum d'insertion en dénonçant les effets que l'approche restrictive retenue risquaient d'emporter sur la prise en compte des étrangers dans les politiques sociales locales.

Il a enfin demandé que soient précisées les modalités de l'articulation entre le revenu minimum d'insertion et des systèmes d'aide préexistants plus favorables.

M. Paul Robert a ensuite dénoncé les effets des règles d'admission au revenu minimum sur les charges des départements en matière d'aide aux personnes sans domicile fixe, puis il a critiqué la mise à l'écart des maires qui ne devraient pas être tenus dans l'ignorance des décisions prises à l'égard de leurs concitoyens. Il a ensuite demandé si le rétablissement de la couverture sociale de certains agriculteurs en difficulté supposait un apurement préalable des cotisations non versées. Il s'est enfin interrogé sur les différentes actions d'insertion envisageables.

M. Paul Robert s'est par ailleurs exprimé au nom de M. Olivier Roux, pour savoir si les Français résidant à l'étranger étaient éligibles au revenu minimum d'insertion.

M. Franck Sérusclat est intervenu pour constater que les modifications apportées par l'Assemblée nationale marquaient une évolution dans le sens de la décentralisation, puis il a souligné qu'il convenait, pour mobiliser les élus, de leur donner des responsabilités, avant de conclure sur les risques d'une dispersion excessive des lieux de dépôt des demandes d'attribution du revenu minimum, dispersion qui allait à l'encontre de la promotion de véritables espaces de solidarité fidèles à la logique de décentralisation.

Mme Marie-Claude Beaudéau a ensuite rappelé que le groupe communiste était favorable à l'idée d'une aide d'urgence aux plus démunis, mais que le projet de loi était très insuffisant à tous égards et qu'il emportait des conséquences pernicieuses en tant qu'il remettait en cause le S.M.I.C. et les prestations familiales. Après s'être interrogé sur l'avenir de l'allocation de parent isolé, **Mme Marie-Claude Beaudéau** s'est indignée de l'exclusion du champ d'application de la loi des jeunes de 16 à 25 ans, puis elle a dénoncé les coupures de gaz et d'électricité et les expulsions en demandant que les aides au logement ne soient pas prises en compte pour l'attribution du revenu minimum. Elle s'est enfin interrogée sur les conditions du financement de l'insertion en soulignant que, non seulement, les collectivités locales n'avaient pas à y participer, mais qu'en plus elles ne devaient pas, à terme, voir diminuer leur dotation globale de fonctionnement.

Mme Hélène Missoffe a demandé s'il était exact que certaines personnes pouvaient se trouver défavorisées par l'institution du revenu minimum par rapport aux allocations qu'elles touchent actuellement. Elle a ensuite insisté pour que les allocations logement soient exclues de la base de calcul du revenu minimum, avant de constater qu'une fois encore le concubinage était favorisé par rapport au mariage. Elle a enfin dénoncé les risques d'incitation au regroupement familial qui étaient susceptibles de résulter de l'extension aux étrangers du bénéfice du revenu minimum d'insertion.

M. Charles Descours a regretté que les départements qui avaient déjà institué un revenu minimal ne puissent pas poursuivre leur effort en accordant des allocations d'un montant supérieur à celui du revenu minimum d'insertion. Il s'est ensuite interrogé sur le caractère potentiellement ininsérable d'un certain nombre de justiciables du revenu minimum.

M. Roger Lise a souhaité qu'un délai fut introduit dans la loi pour fixer la date d'entrée en vigueur du dispositif dans les D.O.M. et que la contribution de ces départements soit calculée, non pas en fonction des sommes versées par l'Etat au titre du revenu minimum, mais sur la base du potentiel fiscal des départements concernés.

M. José Balarello s'est interrogé sur la contradiction qu'il y avait à affirmer, à l'article premier, que tous les habitants avaient vocation à bénéficier du revenu minimum, puis, à l'article 7, que seuls certains étrangers résidant en France en seraient allocataires. Il a conclu son intervention en insistant sur la nécessité d'encadrer très strictement la délivrance des cartes de résident.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souhaité renverser la logique du projet de loi en proposant, dans une perspective plus décentralisatrice, de confier aux départements la responsabilité de l'ensemble du dispositif, à charge pour l'Etat de leur rembourser le montant de l'allocation servie aux bénéficiaires du revenu minimum.

En réponse à ces interventions, le ministre a tout d'abord précisé que les personnes qui avaient déjà droit à des allocations conservaient ce droit et que le revenu minimum, pour ces personnes, n'avait pas vocation à se substituer à d'autres prestations, sauf à venir en complément de ces versements comme toute allocation différentielle.

Le ministre a ensuite rappelé que le revenu minimum ne pouvait être versé à des étrangers qui n'avaient pas

vocation à rester dans notre pays, ni à des Français résidant à l'étranger ; il a ajouté que le cas des enfants étrangers irrégulièrement venus en France serait pris en compte à la date d'entrée en vigueur de la loi, suivant en cela les principes posés par la loi de 1987 en matière de prestations familiales.

S'agissant des collectivités locales qui avaient déjà institué des revenus minimaux, **M. Claude Evin** a indiqué que celles-ci avaient le choix entre prendre en charge une partie du nouveau revenu minimum d'insertion et réorienter les crédits ainsi libérés vers le financement des actions d'insertion.

A propos des cotisations agricoles, le ministre a distingué entre les agriculteurs qui poursuivaient leur activité et qui devaient solder l'arriéré de leurs cotisations pour retrouver leur couverture sociale et les agriculteurs qui, ayant cessé toute activité, relevaient de l'assurance personnelle.

Le ministre a ensuite exposé que la définition des actions d'insertion devait répondre aux préoccupations des bénéficiaires et qu'il fallait les concevoir comme le moyen de faire sortir les intéressés du revenu minimum.

M. Claude Evin a précisé que la dispersion des lieux de dépôt des dossiers était destinée à faciliter l'accès à l'allocation mais qu'une centralisation des demandes ainsi recueillies, probablement par les caisses d'allocations familiales, permettrait d'éviter les principaux effets pervers dénoncés par **M. Franck Sérusclat**.

Le ministre a abordé la question des conséquences du revenu minimum d'insertion sur la rémunération du travail ; il a annoncé que les services de **M. Jean-Pierre Soisson** travaillaient sur ce problème avec les organisations professionnelles et que ce point serait peut-être traité dans un prochain D.D.O.S.

Il a ensuite expliqué que la politique d'insertion pour les jeunes de moins de 25 ans ne répondait pas aux mêmes critères que pour les autres catégories de personnes, ce qui

justifiait qu'une politique spécifique leur soit réservée, sauf pour ceux d'entre eux qui avaient des enfants à charge.

Après avoir reconnu que le problème du logement n'était pas complètement réglé, le ministre a dénoncé le principe d'une gestion décentralisée du dispositif qui lui semblait en contradiction avec le principe du financement par l'Etat.

M. Bertrand Fragonard, délégué interministériel au R.M.I., est alors intervenu pour préciser, à la demande de M. Jean Chérioux, que 30 % des bénéficiaires potentiels du revenu minimum n'avaient pas droit aux aides au logement car leurs logements n'étaient pas conventionnés.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a regretté que son approche ne reçoive pas l'avis favorable du ministre, puis il a remercié M. Claude Evin pour cet intéressant échange de vues.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu une **délégation de l'U.N.I.O.P.S.S.** (Union Nationale Interfédérale des Oeuvres Privées Sanitaires et Sociales) conduite par **M. François Bloch-Lainé** et composée de **MM. Léon Dujardin**, secrétaire national du Secours Populaire français, **Roger Soubeyrand**, directeur général de la F.N.A.R.S. (Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale), **MM. Gilbert Lagouanelle** (Secours catholique), **Bruno Grouès** (conseiller technique à l'U.N.I.O.P.S.S.), **Hugues Feltesse** (directeur à l'U.N.I.O.P.S.S.).

M. François Bloch-Lainé a d'abord rappelé que l'U.N.I.O.P.S.S. avait permis aux diverses associations concernées de travailler ensemble depuis quatre ans et aujourd'hui de présenter à l'Assemblée nationale et au Sénat une position commune sur le projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion.

M. Léon Dujardin a souligné que personne ne devait être exclu du revenu minimum d'insertion et que l'article premier posait le problème de la prise en compte de la tranche d'âge des 18-24 ans sans enfant et ne suivant pas de stage rémunéré, auxquels il conviendrait de donner au moins 1.000 F si d'autres mesures n'étaient pas prises en leur faveur. Il a ensuite insisté sur la notion de foyer à prendre en compte en préférant que soit retenu le foyer fiscal.

A l'article 7, il a souhaité que soit retenu un critère général concernant les étrangers, par exemple la possession de la carte de séjour, en insistant sur la durée du séjour et sur la situation particulière des demandeurs d'asile pour lesquels un relais serait nécessaire en attendant une décision relative à leurs statuts.

A propos des modalités de prise en compte des ressources des intéressés, il a recommandé que soient exclues sans ambiguïté les aides au logement et les allocations familiales.

A l'article 9, il a indiqué que pour les agriculteurs, les petits commerçants et artisans en difficulté, il faut tenir compte de la lourdeur des cotisations qui risquent d'être supérieures au niveau du revenu minimum d'insertion proposé.

A l'article 19, il a souhaité que le terme "assister" soit remplacé par le terme "aider", ce qui correspond davantage à la vocation des associations.

A l'article 21, il a demandé la suppression du paragraphe 1° soulignant le rôle bénéfique d'un complément de ressources, même très modeste, versé au moment opportun.

A l'article 41, il a suggéré la prise en charge du ticket modérateur pour les personnes les plus démunies.

M. Roger Soubeyrand a ensuite traité du rôle du conseil départemental d'insertion (article 30) dans lequel la représentation des associations tournées vers les populations les plus pauvres est indispensable. Il a ensuite

suggéré que l'article 31 prévoie la création d'observatoires départementaux de la pauvreté, l'établissement et la publication d'un rapport annuel.

A l'article 30 ter, concernant les conventions de mise en oeuvre des actions d'insertion, il a insisté sur la participation des bénéficiaires eux-mêmes, sur l'intérêt d'étendre ces activités aux contrats de travail et sur l'importance des soutiens individualisés ou des actions de groupe destinées à aider les bénéficiaires à retrouver leur autonomie de vie.

Par ailleurs, **M. Roger Soubeyrand** a insisté sur la nécessité de ne pas lier la participation financière des associations à l'intégration de celles-ci dans le dispositif prévu par le projet de loi.

A l'article 34, il a estimé qu'un financement de l'Etat devrait intervenir en sus du financement départemental. Ce fonds pourrait également recevoir la participation des personnes hébergées à leurs frais d'hôtellerie.

Le président **Jean-Pierre Fourcade** a remercié les intervenants pour la clarté de leur exposé. Le rapporteur **Pierre Louvot** s'est associé à ces compliments et a indiqué qu'à titre personnel il approuvait beaucoup les observations présentées ; il a en particulier exprimé le souci d'efficacité qui anime la commission dans la mise en place d'une expérience de revenu minimum d'insertion.

M. Louis Souvet s'est interrogé sur la suppression du paragraphe 1° de l'article 21 qui risque de rendre le coût du traitement de l'allocation nettement supérieur au montant des fonds distribués.

En réponse, **M. Léon Dujardin** a indiqué que même une somme modique pouvait être efficace.

M. Franck Sérusclat s'est inquiété de la multiplication des guichets et s'est interrogé sur la possibilité de regrouper des structures de demandes d'aide.

M. Roger Soubeyrand a souligné que l'U.N.I.O.P.S.S. préférerait la multiplicité des guichets et que ce serait ultérieurement, lorsque le maire serait tenu au courant, que les dossiers pourraient être fusionnés.

Mme Marie-Claude Beaudeau a de nouveau posé la question de la prise en compte des allocations logement et le **président Jean-Pierre Fourcade** a demandé à l'U.N.I.O.P.S.S. si les associations voulaient siéger en tant que telles dans les commissions départementales ; dans ce cas, le terme personne qualifiée n'était-il pas trop flou ?

M. François Bloch-Lainé a acquiescé en rappelant la proposition faite par l'U.N.I.O.P.S.S. à l'article 30, tout en soulignant qu'une entente entre les associations devait intervenir pour leur permettre d'être représentées par une seule personne.

A l'article 28, **Mme Marie-Claude Beaudeau** a demandé des précisions relatives aux tutelles et **M. Roger Soubeyrand** a admis que la mise en application du système risquait d'être lourde.

La commission a ensuite entendu une **délégation de l'U.N.A.F.** (Union Nationale des Associations Familiales) composée de **MM. Bouis et Juigner**.

M. Bouis a approuvé le principe du revenu minimum d'insertion tout en insistant sur la distinction fondamentale qu'il fallait opérer entre les prestations familiales et ledit revenu minimum.

Quant au champ des bénéficiaires du revenu minimum, il doit être d'autant plus largement ouvert que ce dispositif est destiné à compléter totalement le système de protection sociale. Il s'est félicité de l'assouplissement prévu en faveur des étrangers et s'est interrogé sur le choix du seuil des 25 ans alors que 18 ans serait plus adapté, dans la mesure où le revenu minimum d'insertion est un droit attaché à la personne.

A propos de la prise en compte des ressources des intéressés, il a indiqué qu'il fallait distinguer totalement ce revenu des allocations familiales et que le revenu

minimum d'insertion ne devait être servi que jusqu'au retour à une meilleure situation et qu'enfin il ne fallait pas trop directement lier les sommes versées au nombre d'enfants concernés. Il a évoqué aussi le problème des nomades.

Au sujet des commissions locales, il a jugé nécessaire de préciser le texte en indiquant que le comité d'insertion local ne devait pas être une "super C.C.A.S." (Commission Consultative d'Action Sociale) mais que la nouvelle commission devrait garder une vision globale tant des questions de revenu que des problèmes d'insertion débordant le cadre strict du dossier individuel.

Quant aux partenaires associés au versement de l'allocation, il a estimé que l'article 18 était inutilement restrictif et qu'il était bon de laisser le maximum de centres d'initiative. De même les actions d'insertion devraient intéresser le plus grand nombre de partenaires directs ; par ailleurs, le terme personnalité qualifiée devrait comprendre les associations responsables et elles seules.

En ce qui concerne la tutelle, il a souhaité qu'elle englobe tout l'aspect social au-delà de la stricte tutelle administrative. Enfin, pour l'obligation alimentaire, **M. Bouis** a reconnu qu'il y avait déjà de plus en plus de dossiers d'une complexité croissante et que le problème matériel de leur traitement était bien réel.

Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Pierre Louvot et Marc Boeuf, ont approuvé l'idée d'un strict respect de la distinction entre revenu minimum d'insertion et allocations familiales en se demandant s'il ne faudrait pas repenser l'ensemble des aides à l'enfant.

MM. Jean Madelain, Franck Sérusclat et Jean Chérioux ont souhaité connaître la position de l'U.N.A.F. sur le "guichet unique", sur la nécessaire unité d'instruction des dossiers et sur la distinction entre le financement national et sa mise en oeuvre départementale.

M. Juigner a répondu que l'U.N.A.F. souhaitait l'existence d'un maximum de guichets (commissions consultatives d'aide sociale, assistantes sociales, associations...), le rôle de la C.C.A.S. étant de resituer l'individu dans son milieu, ce qui est possible même s'il n'existe pas de guichet unique ; ce n'est qu'ultérieurement que la commission locale d'insertion intervient.

A **M. Franck Sérusclat** qui s'interrogeait sur l'étendue de l'aire géographique de l'action de la commission locale d'insertion, **M. Juigner** a répondu qu'il pouvait y avoir complémentarité entre l'action du conseil général du département et de la D.D.A.S.S. (Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale).

Enfin, **M. Bouis** a regretté la prolifération des tutelles qui amènent dans la pratique les tuteurs à privilégier les problèmes de gestion plutôt que ceux de réinsertion sociale, la tutelle ne devant pas être seulement consacrée aux questions de gestion.

En conclusion, **M. Bouis** a remarqué que la multitude des prestations familiales avait conduit aujourd'hui à oublier la raison d'être de chacune d'entre elles et à confondre celles découlant de la solidarité nationale avec celles accordées du fait des enfants.

La commission a enfin entendu **M. Michel Giraud**, président de l'association des maires de France, à propos du projet de loi précité.

M. Michel Giraud a rappelé qu'historiquement l'action sociale a été initiée dans les communes. Ceci a été mis en évidence par une étude réalisée à la demande de l'association des maires en vue d'un de ses derniers congrès. De nombreuses communes ont pris des initiatives visant à pallier les situations de précarité auxquelles le projet de loi entend apporter des solutions.

L'association des maires n'a pas pris formellement une position officielle ; elle a cependant mis en place un groupe de travail.

M. Michel Giraud a exposé les conclusions des réflexions de ce groupe sur le projet en discussion. La difficulté fondamentale réside dans la liaison entre le revenu et l'insertion et, de ce point de vue, le projet n'a pas été amélioré au cours du débat à l'Assemblée nationale.

Le projet comporte un risque de dispersion des dispositifs d'entrée dans le système.

Le groupe de travail a mis l'accent sur la nécessaire proximité entre les ayants-droit et les systèmes d'insertion, en particulier dans les zones rurales.

Des précisions sont nécessaires pour favoriser le contrôle municipal et assurer la maîtrise des actions d'insertion.

Il faut donc éviter les ressorts trop vastes et déléguer les pouvoirs à des instances existantes suffisamment proches et nombreuses.

Les maires craignent que les actions d'insertion soient hors de portée des petites communes ; des formules de coopération devraient permettre de pallier cette difficulté.

Avant d'engager de nouvelles actions d'insertion, il convient de recenser les actions municipales déjà menées.

Les modifications apportées -au cours du débat à l'Assemblée nationale- à la procédure de désignation des membres de la commission locale d'insertion donnent satisfaction à l'association des maires de France.

M. Michel Giraud a d'autre part insisté sur les points suivants : le maire doit être informé des demandes déposées ; les actions d'insertion doivent être clairement définies à l'avance.

Une très large information est nécessaire pour que les maires puissent jouer un rôle efficace.

Le **président de l'A.M.F.** a indiqué à titre personnel qu'il est très réservé sur une éventuelle participation financière des régions au dispositif, cela lui paraissant contraire à la décentralisation.

M. Michel Giraud a souligné que les communes craignent que les contributions qui leur sont demandées soient excessives au regard de leur capacité de financement. Il a estimé qu'il convient de distinguer les prestations relevant du droit commun des allocations particulières versées par les communes pour apprécier l'ouverture du droit à la nouvelle prestation ainsi que le calcul de la contribution mise à leur charge.

M. Pierre Louvot, rapporteur du projet de loi, s'est inquiété du coût de fonctionnement du système.

A une question de **M. Louis Souvet** qui l'interrogeait à propos de la définition de l'arrondissement contenue dans ce projet de loi, **M. Michel Giraud** a répondu que l'association des maires estime que l'arrondissement est trop grand et trop administratif.

M. Michel Giraud a précisé que l'association des maires est favorable à la mise en place d'un "guichet unique", suggéré par **M. Franck Sérusclat** qui a, en outre, interrogé l'orateur à propos du rôle éventuel de la commission interministérielle de lutte contre la pauvreté pour sensibiliser les maires. **M. Michel Giraud** a estimé que les unions départementales de l'association des maires devraient jouer un rôle important de relais.

Répondant à une question de **M. Jean Chérioux** sur le rôle des associations, le **président** de l'A.M.F. a fait part des inquiétudes des maires à ce sujet.

Quant à l'appréciation des ressources, **M. Michel Giraud** a indiqué qu'on pourrait prévoir la distribution d'une dotation complémentaire ; il a souligné que les maires souhaitent conserver la maîtrise des excédents.

Le **président Jean-Pierre Fourcade** s'est interrogé sur la validité de la procédure prévue par le projet de loi ; il s'est demandé s'il n'aurait pas été préférable de donner compétence aux départements et de prévoir un système de remboursement par l'Etat des dépenses d'allocation engagées par ces derniers.

Evoquant des expériences d'insertion auxquelles il a participé, **M. Henri Le Breton** a insisté sur la difficulté de telles actions qui s'avèrent souvent décevantes.

Mercredi 19 octobre 1988 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à la désignation des **rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 1989**. Ont été reconduits :

- **M. André Rabineau** pour le budget des anciens combattants ;
- **M. Louis Boyer** pour le budget de la santé et de l'action sociale ;
- **M. Charles Descours** pour le budget de la sécurité sociale ;
- **M. Louis Souvet** pour le budget du travail et de l'emploi ;
- **M. Jean Madelain** pour le budget de la formation professionnelle ;
- **M. Pierre Louvot** pour le budget annexe des prestations sociales agricoles ;
- **M. Roger Lise** pour le budget des départements et territoires d'outre-mer ;
- **M. Charles Bonifay** pour le budget du logement social.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Bruno Couder**, délégué national de l'association **A.T.D.-Quart Monde**, qui était accompagné de **Mmes Denyse Doux et Monique Rodany** chargées du secrétariat juridique de l'association.

M. Bruno Couder a tout d'abord indiqué que le Père Joseph Wresinski, fondateur d'A.T.D.-Quart Monde, avait présenté une synthèse de ses réflexions sur la grande pauvreté et la précarité, dans le rapport qu'il avait présenté au Conseil économique et social. S'agissant de

l'institution d'un revenu minimum, le délégué national a rappelé que ce rapport avait estimé que la création d'un plancher de sécurité pouvait être considérée comme la mesure centrale d'un dispositif de lutte globale contre la pauvreté, mais qu'elle n'était, malgré tout, qu'une étape d'un élément important, dans une politique qui devrait être beaucoup plus générale afin d'assurer la mise en oeuvre du droit au logement, au travail, à la formation et aux soins. Celui-ci constitue avec le droit à un plancher de ressources, les cinq éléments d'une sécurité de base indispensable à tout homme pour qu'il puisse assumer ses responsabilités.

M. Bruno Couder a également mis l'accent sur deux des priorités dégagées par le rapport Wresinski, d'une part, la possibilité pour les personnes et les familles en grande pauvreté d'acquérir les savoirs fondamentaux, et, d'autre part, la nécessité de reconnaître les plus pauvres comme des partenaires afin qu'ils puissent avoir des projets et les réaliser.

Le délégué national d'A.T.D.-Quart Monde s'est félicité de l'institution du revenu minimum d'insertion dans laquelle il a souhaité voir l'amorce d'une loi d'orientation pour la lutte contre la pauvreté, loi qu'il a appelée de ses vœux et dont il a estimé qu'elle pourrait, par exemple, être adoptée au terme du délai de trois ans prévu à l'article 48 complété à cet effet.

S'agissant plus précisément du revenu minimum, **M. Bruno Couder** a distingué deux étapes : la création immédiate d'une allocation différentielle jointe à un contrat-projet d'insertion, puis, dans un second temps, une réforme complétant le système actuel de protection sociale dans le prolongement du rapport Oheix.

Après avoir relevé que le projet de loi garantissait une couverture maladie à tous les bénéficiaires du revenu minimum et qu'il promettait un "bouclage" des aides au logement, le délégué a dénoncé des dispositions qu'il a considérées comme autant de facteurs d'exclusion : la prise en compte des prestations familiales dans la base de

calcul du revenu minimum, qui aboutit à exclure les familles nombreuses du bénéfice de pans entiers de la politique familiale alors que les allocations familiales constituent un droit intangible pour tous les enfants, la prise en compte également d'une partie des aides au logement, alors que le problème du logement explique la précarité de nombreuses situations.

M. Bruno Couder a indiqué, à cet égard, que la solution préconisée par le Conseil économique et social lui semblait meilleure, à savoir 2.000 F pour une personne et 3.000 F pour un couple, en revoyant simultanément, pour les ménages dont les ressources sont très faibles, la politique de compensation des charges familiales qui est actuellement très défavorable aux ménages avec un ou deux enfants ou qui ont de grands enfants à charge ; le revenu minimum conserverait ainsi son rôle objectif de substitut du salaire.

Le délégué s'est ensuite inquiété des conséquences néfastes éventuelles que pourrait produire le lien établi entre l'allocation et le contrat, notamment dans le cas où un travail ou une formation ne pourraient pas être fournis ; puis, il a rappelé que, bien souvent, l'octroi d'un logement était le préalable indispensable à toute insertion et exposé qu'il lui semblerait judicieux d'associer, dans un contrat tripartite, l'Etat, l'ayant droit et les autres partenaires de l'insertion.

Après avoir approuvé la démarche consistant à attribuer l'allocation pour trois mois pendant lesquels le contrat d'insertion serait mis au point, **M. Bruno Couder** a insisté sur la nécessité de revoir périodiquement le contrat afin de lutter contre la démobilisation des partenaires de l'insertion devant la lenteur probable des changements.

Refusant d'arbitrer le débat sur les missions respectives du préfet et du président du conseil général, le délégué a souligné la nécessité qu'une relation de confiance s'établisse entre les acteurs de l'insertion, le représentant de l'Etat, les collectivités locales, les

associations, et, bien sûr, les ayants droit. Il a regretté que, dans cette perspective, l'institution d'un médiateur, entre les commissions locales d'insertion et les bénéficiaires du revenu minimum, n'ait pas été retenue.

M. Bruno Couder a ensuite formulé trois observations à propos du conseil départemental d'insertion :

- il doit envisager son rôle dans le cadre d'une lutte contre la pauvreté dans son ensemble en accueillant, dans ses rangs, des responsables de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement ;

- il doit concevoir la politique d'insertion qu'il définit non seulement en fonction des bénéficiaires du revenu minimum, mais en fonction également de toutes les autres victimes de l'exclusion et de la grande pauvreté qui, elles aussi, devraient avoir droit, sur leur demande, à un contrat d'insertion ;

- les associations doivent pouvoir assister devant la commission les personnes démunies et, à cette fin, être représentées, en tant que telles, dans la commission et non pas seulement à travers des personnalités qualifiées.

Le délégué a par ailleurs fait valoir qu'il convenait de supprimer les exceptions prévues par le projet de loi lorsqu'il excluait les jeunes de moins de 25 ans et certains étrangers, car ces exclusions risquaient d'entraîner des ruptures et des conflits, entre les plus déshérités. Il a également mis en garde contre les retombées de toute suspension du revenu, en cas de non respect de ses engagements d'insertion par le bénéficiaire, afin que les conditions de vie de leur famille et de leurs enfants ne soient pas brutalement déstabilisées.

M. Bruno Couder a conclu son exposé en rappelant les espoirs des plus pauvres et en confirmant que les collectivités locales restaient les partenaires d'avenir que les familles du Quart Monde demandaient et dont elles avaient besoin.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a de nouveau insisté sur le caractère crucial du problème du logement.

M. Pierre Louvot, rapporteur, a constaté que la prise en compte des prestations familiales dans le calcul du revenu minimum constituait un détournement de ces prestations et que celles-ci devaient rester un droit attaché à l'enfant. Il a souligné qu'il fallait faire davantage confiance aux élus qui sont des acteurs de proximité bien informés et que, dans cette perspective, il lui paraissait difficile de maintenir, au-delà de la période expérimentale de trois ans, le principe de la compétence de l'Etat. Enfin, il a considéré que le tripartisme suggéré par M. Bruno Couder pourrait prendre la forme d'une assistance au bénéficiaire du revenu minimum, à l'occasion de l'établissement de son contrat d'insertion.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur le bien-fondé des modalités de répartition des compétences entre le préfet et le président du conseil général. Il a en outre souhaité que la notion d'effort demandé à l'intéressé soit précisée. Enfin, il a dénoncé les effets pervers d'un trop grand élargissement du champ d'application du texte aux étrangers en soulignant que cette extension du nombre des bénéficiaires risquait de compromettre les possibilités d'insertion des ayants droit déjà retenus.

M. Franck Sérusclat a regretté la multiplicité des guichets d'accueil des demandes et a souhaité qu'une seule structure regroupant tous les partenaires, lui soit substituée.

Mme Hélène Missoffe a contesté le lien établi, pour plafonner le revenu minimum, entre le S.M.I.C. et le montant cumulé du revenu minimum et des allocations logement. Elle s'est en outre interrogée sur certains effets du projet de loi concernant les regroupements familiaux.

En réponse aux questions qui lui ont été posées, **M. Bruno Couder** a tout d'abord témoigné que lorsque l'on proposait à des familles très pauvres de véritables chances d'insertion, il était exceptionnel qu'elles ne les

saisissent pas, dès lors qu'elles savaient que leurs interlocuteurs leur faisaient confiance.

Le délégué a ensuite dénoncé les risques de désagrégation sociale des quartiers et de division entre les pauvres qui pourraient résulter des exclusions introduites par le projet de loi.

Il a également insisté pour qu'une entente s'établisse entre les représentants de l'Etat et des collectivités locales afin de garantir l'efficacité de la mise en oeuvre du dispositif d'insertion et une bonne allocation des ressources.

M. Bruno Couder s'est enfin montré réticent devant l'idée de créer un guichet unique de réception des demandes ; cette suggestion lui a paru incompatible avec la notion même d'insertion qui suppose que l'on puisse avoir affaire à plusieurs interlocuteurs, notamment lorsqu'un conflit préexistant avec tel ou tel d'entre eux risquerait de compromettre le dialogue.

M. Pierre Louvot a souhaité que, pour éviter toute confusion, il soit clairement distingué entre l'accueil et le suivi, d'une part, et le dépôt et l'examen de la demande, d'autre part.

En conclusion, **M. Jean-Pierre Fourcade**, président, a remercié le délégué national d'A.T.D.-Quart Monde pour l'intérêt des informations et des réflexions qu'il avait exposées.

La commission a ensuite entendu l'Association des présidents des conseils généraux (A.P.C.G.) représentée par **M. Pierre Salvi**, président, et **MM. André-Georges Voisin**, **François Giacobbi** et **Paul-Louis Tenailon**.

M. Pierre Salvi a tout d'abord présenté les premières réactions de l'association à propos du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale. Il a dénoncé les risques de confusion qui découlaient du dispositif, tant pour les modalités de l'insertion -la formation professionnelle relève de la compétence des régions-, que pour

l'instruction des demandes qui supposerait que des agents départementaux soient placés sous l'autorité du préfet.

Après avoir relevé que l'Assemblée nationale avait introduit quelques aménagements intéressants comme la coprésidence du conseil départemental d'insertion, il s'est inquiété des conditions dans lesquelles le taux de participation des départements au revenu minimum avait été arrêté à 20 % ; puis il a dénoncé le dispositif prévoyant que le préfet seul attribuerait l'allocation initiale pour trois mois, que lui seul déciderait de sa prorogation pour trois mois à un an et, au-delà de son éventuel renouvellement, alors que le rôle principal en matière d'insertion est dévolu à la commission locale d'insertion. A cet égard, **M. Pierre Salvi** a suggéré que cette commission puisse décider l'attribution du revenu minimum et qu'une parité de représentation soit garantie aux membres ayant voix délibérative.

Le président de l'A.P.C.A. a souhaité que le Sénat apporte au texte un certain nombre d'aménagements indispensables afin de fournir, par avance, une réponse aux difficultés prévisibles considérables d'application du texte pour de nombreux départements.

M. Pierre Salvi a ensuite répondu aux questions posées par **M. Pierre Louvot, rapporteur**.

Il a tout d'abord dénoncé la remise en cause profonde, par le projet de loi, des principes de la décentralisation, qu'il s'agisse de la suppression des tutelles ou des modalités de répartition des compétences entre l'Etat et les différentes collectivités locales, et il a insisté pour que la situation soit clarifiée.

Il a ensuite déclaré qu'il fallait éviter de désorganiser les services départementaux d'action sociale et de méconnaître leurs compétences ; il a demandé que le président du conseil général préside seul le conseil départemental d'insertion puisque le département supportait seul la responsabilité de l'insertion.

Le président de l'A.P.C.G. s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles la participation des départements avait été calculée, dans la mesure où les économies réalisées n'étaient pas isolées dans les budgets et où il n'existait pas partout de nomenclatures budgétaires susceptibles de les faire apparaître. Tout en précisant que les problèmes financiers n'étaient pas à l'origine des réticences des présidents des conseils généraux, **M. Pierre Salvi** a souhaité que l'Etat compense les charges nouvelles qui découleront nécessairement de l'application de la loi, notamment en matière de prise en charge des cotisations d'assurance personnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ; enfin, le président de l'A.P.C.G. s'est inquiété des conséquences du dispositif sur les politiques communales préexistantes et il a souhaité que les régions et les communes soient associées à la politique d'insertion.

M. André-Georges Voisin a admis le principe du versement par les départements d'un acompte forfaitaire fixé à 20 % des sommes accordées, par l'Etat dans le département au titre du revenu minimum mais il a demandé que l'Etat régularise ensuite le montant de cette participation au vu du compte administratif. Il s'est également inquiété de la prise en charge du coût des enquêtes effectuées par les travailleurs sociaux du département, avant de dénoncer l'utilisation abusive que certaines personnes sans domicile fixe ou des nomades pourraient être tentés de faire du dispositif. Il a enfin demandé que, dans les zones rurales, la commission cantonale d'admission à l'aide sociale fasse office de commission locale d'insertion.

M. François Giacobbi s'est interrogé sur la constitutionnalité du projet de loi qui avait pour effet légal de dessaisir les présidents de conseil général de leurs compétences. Il a ensuite estimé que finalement seul le préfet peut dire quand une action doit être regardée comme une forme d'insertion. Il s'est en outre inquiété des risques de découpage des dépenses départementales d'aide

sociale alors qu'une meilleure gestion a permis d'encadrer leur évolution et d'en améliorer l'affectation. Il a enfin constaté que de nombreuses formes d'insertion relevaient des régions ou des communes et qu'il lui paraissait difficile de leur substituer le conseil général.

M. Paul-Louis Tenaillon a indiqué qu'à l'Assemblée nationale, la commission des lois s'était efforcée d'introduire de la cohérence dans un texte qui était incohérent par nature et qui confondait les pouvoirs et les autorités. Il a conclu que, pour sa part, il souhaitait redonner aux départements leurs responsabilités et charger l'Etat de l'insertion ; il s'est en outre déclaré favorable au principe d'une participation initiale forfaitaire des départements, sous réserve qu'une régularisation soit opérée en fin d'exercice, sachant que, par exemple, dans un département comme les Yvelines, le nombre des ayants-droit variait entre 4.500 et 12.000 personnes.

M. Pierre Louvot, rapporteur a déclaré qu'il comprenait les craintes des présidents de conseil général et que, comme eux, il souhaitait un rééquilibrage du texte en faveur des départements ; il a ajouté qu'il était également préoccupé par les conséquences financières du rattachement des personnes sans domicile fixe mais qu'il convenait d'envisager le projet de loi comme une étape de type expérimental qui ne pourrait manquer de soulever des difficultés dont il conviendra de tirer les enseignements. Il a conclu ses observations en regrettant que certains aient semblé se méfier des élus.

M. Jean Chérioux a constaté que l'A.P.C.G. attirait l'attention du Sénat sur les dysfonctionnements susceptibles de résulter du texte, il a convenu que le Sénat devrait lui apporter des modifications mais que celles-ci seraient difficiles à opérer.

M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, s'est interrogé sur la compatibilité entre le projet de loi et les principes de la décentralisation ; il a en outre constaté que le texte de

l'Assemblée nationale ne présentait pas les moyens d'un fonctionnement satisfaisant du dispositif : il a enfin suggéré qu'un amendement à l'article 4 mette le financement du revenu minimum à la charge de l'Etat jusqu'au 31 décembre 1991, précise qu'au terme de ce délai de trois ans les départements prendront en charge l'ensemble du dispositif et que l'Etat compensera le transfert de charges ainsi opéré par une augmentation, à due concurrence, de la dotation générale de décentralisation.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a indiqué que cette suggestion rejoignait tout à fait les préoccupations de la commission.

M. Henri Collard a regretté qu'un tel dispositif soit mis en place au moment où les départements maîtrisaient efficacement l'évolution des dépenses d'aide sociale. Il a précisé qu'il était conscient de l'urgence du problème à traiter mais que les modalités retenues lui semblaient dangereuses.

Mme Marie-Claude Beaudéau a déploré que l'institution de l'impôt de solidarité sur la fortune ne puisse pas faire l'objet d'un examen concomitant à celui de la création du revenu minimum. Elle s'est ensuite interrogée sur le respect des principes de la décentralisation et les menaces qui pesaient sur la dotation globale de fonctionnement et les finances communales.

M. Paul Robert s'est déclaré choqué par le caractère antidécentralisateur du projet de loi et a estimé que sa compatibilité avec les lois de décentralisation devait faire l'objet d'un examen préalable à toute discussion sur les autres modalités du dispositif proposé.

M. Franck Sérusclat s'est indigné de la frilosité des élus, qui, à son sens, invoquaient des faux-fuyants pour mieux masquer les aspects financiers de leurs réticences, puis il a dénoncé les confusions opérées par certains en rappelant que si le conseil général devait organiser la

mise en oeuvre de l'insertion, il ne saurait être le seul intervenant en la matière et qu'il devrait nécessairement s'assurer le concours d'autres collectivités locales.

M. José Balarello est revenu sur les problèmes soulevés par l'application du revenu minimum aux étrangers et aux nomades.

M. François Giacobbi et **M. Pierre Salvi** ont répondu aux intervenants en rappelant les risques de confusion des personnels, en approuvant la limitation dans le temps du dispositif proposé, en s'inquiétant des découpages possibles des dépenses et en s'interrogeant sur la réalité des possibilités d'insertion dans un contexte souvent difficile.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a demandé à l'A.P.C.G. de fournir à la commission les résultats comparés précis des expériences engagées à ce jour dans treize départements puis il a remercié les représentants de l'A.P.C.G. d'avoir exposé leur analyse devant la commission.

La commission a enfin entendu **M. Christian Marie, directeur de la Caisse nationale d'allocations familiales (C.N.A.F.)** à propos du même projet de loi.

M. Christian Marie a d'abord présenté les résultats des études de la C.N.A.F. tendant à évaluer le nombre des bénéficiaires potentiels du R.M.I. et leur niveau de ressources. Pour ce faire, la C.N.A.F. dispose d'un échantillon de 120.000 familles percevant actuellement des prestations familiales et susceptibles de prétendre au R.M.I., ainsi que de l'enquête annuelle de l'I.N.S.E.E. sur l'emploi, qui comporte des données sur les familles sans enfant ou ayant un enfant âgé de plus de trois ans.

Les départements d'outre-mer sont exclus des données précédentes. Compte tenu des incertitudes sur les modalités de mise en oeuvre de la parité sociale globale, toutes les évaluations sont faites exclusivement pour la métropole.

M. Christian Marie a souligné que la réalisation de calculs précis se heurte aux obstacles suivants :

- les revenus pris en compte sont ceux figurant sur la déclaration de revenus en sorte que les revenus non imposables sont exclus ;

- les revenus figurant dans les données de la C.N.A.F. sont les revenus annuels de l'année précédente ;

- certaines prestations familiales à vocation spécialisée peuvent être exclues de la base de calcul des ressources. Cette dernière hypothèse n'a pas été intégralement prise en compte dans les évaluations effectuées à ce jour par la C.N.A.F.. Ainsi l'allocation logement ou l'aide personnalisée au logement sera versée en sus du R.M.I.

Un autre élément d'incertitude réside dans l'intensité du lien entre R.M.I. et effort d'insertion qui aura nécessairement un effet sur le comportement des demandeurs potentiels.

Il résulte des données précédentes et des hypothèses retenues que le nombre des bénéficiaires du R.M.I. est évalué à 546.000 familles, parmi lesquelles 270.000 sont déjà allocataires de la C.N.A.F. à un autre titre. **M. Christian Marie** a estimé qu'à échéance d'un an, l'application de la réforme des aides au logement devrait conduire la C.N.A.F. à connaître 70 % des familles potentiellement concernées par le R.M.I.

M. Christian Marie a indiqué la répartition des bénéficiaires potentiels d'une allocation différentielle, selon le niveau de leurs ressources :

- 5 % des familles percevraient moins de 100 F par mois ;
- 41 % des familles percevraient de 100 F à 1.000 F par mois ;
- 32 % des familles percevraient 1.000 F à 2.000 F par mois ;

- 18 % des familles percevraient 2.000 F à 3.000 F par mois ;
- 4 % des familles percevraient plus de 3.000 F par mois.

Pour apprécier la situation des bénéficiaires de prestations familiales au regard du dispositif du revenu minimum, **M. Christian Marie** a indiqué que trois cas doivent être distingués.

En premier lieu, les titulaires d'allocations particulières disposant de ressources supérieures au revenu minimum seront toujours hors du système. Tel sera le cas du bénéficiaire de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation versée aux adultes handicapés ou des familles de 4 enfants dont l'un est âgé de moins de 3 ans.

Seconde hypothèse, celle des familles percevant des prestations familiales dont les ressources sont inférieures au revenu minimum et qui ne perçoivent pas de prestation logement. Cette catégorie de famille percevra une allocation différentielle.

Dernière hypothèse, celle des familles qui disposent de ressources inférieures au revenu minimum mais perçoivent une prestation logement. Dans ce dernier cas, on prendra en compte un forfait pour calculer l'allocation à laquelle peut prétendre le demandeur et la prestation logement sera versée en sus.

A ce sujet, le **président Jean-Pierre Fourcade** a considéré que les familles concernées percevraient des ressources plus importantes si on supprimait la base forfaitaire de l'allocation logement.

Interrogé par le rapporteur sur les missions dévolues à la C.N.A.F. par le projet en discussion, **M. Christian Marie** a précisé que le conseil d'administration de cette caisse a donné un avis favorable à la prise en charge de la gestion financière de la nouvelle allocation qui résultera du projet de loi.

Il a souligné le rôle important des allocations familiales dans le passage des familles au-dessus du seuil conventionnel de pauvreté, estimé actuellement entre 50 et 60 F par jour et par unité de consommation (c'est-à-dire par personne sous réserve de coefficients de correction selon la situation dans la famille : conjoint ou enfant).

M. Christian Marie a souligné que l'action sociale des caisses est décentralisée, que celles-ci participent à l'accompagnement des familles en difficulté, notamment en matière de logement (fonds des impayés de loyer) et qu'un grand nombre d'allocataires potentiels sont déjà connus des caisses, ce qui simplifiera les démarches des futurs bénéficiaires.

En termes de gestion, il a rappelé que les caisses présentent une grande diversité quant au nombre d'allocataires, au montant des prestations versées et quant aux coûts de gestion par la caisse, qui varient de 1 à 2. Actuellement, 94 caisses sur 112 sont en mesure de traiter un dossier en moins de cinq jours. Divers programmes informatiques en voie de perfectionnement devraient permettre de faciliter la gestion de ces dossiers nouveaux. **M. Christian Marie** a souligné qu'un effort pédagogique sera nécessaire pour expliquer aux allocataires qu'ils percevront un différentiel.

M. Christian Marie a indiqué qu'il pourrait être envisagé de soumettre un système à la C.N.I.L. (commission nationale informatique et libertés) pour empêcher les fraudes qui pourraient résulter de demandes multiples.

M. Pierre Louvot, rapporteur, a souhaité que l'étude des moyens visant à éviter les fraudes soit approfondie.

Dépassant le cadre strict du projet de loi, **le Président Jean-Pierre Fourcade** a demandé si des progrès ont été accomplis pour vérifier la régularité de la situation des étrangers bénéficiaires de prestations familiales, au regard de la législation sur l'immigration.

En réponse à une question de **M. José Balarello** qui souhaitait connaître le nombre de familles étrangères hors C.E.E. qui pourront bénéficier du R.M.I., **M. Christian Marie** a indiqué qu'actuellement 12 % des allocataires percevant des prestations familiales sont étrangers mais qu'il n'est pas possible a priori d'effectuer une prévision d'une exactitude suffisante ; a posteriori, en revanche, cela sera possible.

Mme Marie-Claude Beaudeau a attiré l'attention de la commission sur le fait que des asiatiques, installés en France depuis une dizaine d'années, sont exclus du bénéfice des prestations familiales au motif qu'ils ne disposent que d'un permis de séjour temporaire renouvelé fréquemment ; elle a d'autre part interrogé **M. Christian Marie** à propos des projets de réforme de l'allocation de parent isolé.

Il a répondu que le conseil d'administration a. d'une part, présenté des projets d'amodiation de l'allocation de parent isolé et, d'autre part, demandé une garantie de financement du manque à gagner entraîné par le déplafonnement des cotisations d'allocations familiales et de l'abaissement corrélatif de leur taux ; il a en outre précisé que des actions d'accompagnement sont prévues pour soutenir les personnes amenées à perdre le bénéfice de l'allocation de parent isolé.

Jeudi 20 octobre 1988 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu **M. André Méric, secrétaire d'Etat chargé des anciens combattants et des victimes de guerre**, à propos du projet de budget de son département ministériel pour 1989.

M. André Méric a indiqué que le projet de budget des anciens combattants pour 1989 accuse une baisse de 2,6 % par rapport à l'exercice précédent. La diminution prévue des effectifs des pensionnés conduit à réduire les crédits

affectés au service de la dette de 847 millions de francs. Cette baisse n'est que très partiellement compensée par des mesures nouvelles destinées à améliorer la situation de certaines catégories de personnes.

M. André Méric a souligné qu'au cours des dernières années, l'opération de rattrapage du rapport constant a masqué une baisse continue de la dette viagère. Cette particularité conjuguée avec le choix gouvernemental de réduction des dépenses publiques conduit à enregistrer une baisse globale de 681 millions de francs pour 1989, par rapport au budget précédent, pour les crédits du ministère des anciens combattants.

Rappelant que son ministère gère 4 millions de dossiers de ressortissants, **M. André Méric** a indiqué qu'il s'attache à maintenir l'intégrité des services de son ministère, en particulier ceux compétents pour l'appareillage des handicapés -un instant menacés de démantèlement- et dans le domaine de l'information historique.

Il a d'autre part exprimé le souhait qu'au cours des discussions budgétaires, un effort financier supplémentaire soit accompli au profit des nécropoles pour rénover les cimetières de la guerre de 1914-1918 et accélérer la construction du Monument de Fréjus.

Le ministre entend renforcer les actions de développement de l'information historique, en particulier pour s'opposer aux tendances révisionnistes actuelles.

Il a rappelé les actions menées en faveur des handicapés tant anciens combattants que civils et indiqué son intention de soutenir l'activité du centre de recherche sur l'appareillage des handicapés qui se distingue par la grande qualité de ses travaux.

Il a évoqué les difficultés rencontrées pour la gestion des emplois réservés, notamment en raison de la situation actuelle de l'emploi et des réticences des administrations et des établissements publics.

Il a évoqué les activités des établissements d'enseignement et de formation professionnelle gérés par son ministère.

Malgré la diminution des crédits de l'action sociale pour 1989, le ministre s'efforcera de maintenir le niveau d'activité de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre et en particulier de ses maisons de retraite dont il a loué la qualité du service.

Il a fait part de son intention de remettre à jour le montant des pensions des anciens combattants pour respecter pleinement l'engagement d'appliquer le rapport constant.

Il s'est ému de la situation des veuves dont les pensions n'ont pas bénéficié de revalorisation spécifique depuis 1928. Certaines veuves ne perçoivent actuellement qu'environ 1 300 F par mois. Le ministre a indiqué qu'il a proposé à l'Assemblée nationale une revalorisation des pensions de veuves échelonnée sur cinq ans.

En matière de statuts, le ministère a annoncé le dépôt prochain de deux projets de loi, l'un relatif à la carte de combattant résistant, l'autre concernant les anciens prisonniers du Viet-Minh. Il a souhaité l'adoption prochaine par l'Assemblée nationale d'une proposition de loi, déjà adoptée par le Sénat, tendant à régler la situation des anciens prisonniers du camp de Rawa-Ruska.

En ce qui concerne les anciens d'Afrique du Nord, le ministre a indiqué qu'il envisage la rédaction d'une circulaire permettant de faciliter la délivrance de la carte d'ancien combattant.

En revanche, le ministre a précisé que le coût d'application du système de la campagne double serait excessif et qu'il ne paraît pas possible d'ouvrir un droit à la retraite à 55 ans pour les anciens d'Afrique du Nord chômeurs en fin de droits, sans risquer de susciter une revendication identique de la part de l'ensemble des salariés.

Le ministre a fait part de son intention d'organiser la concertation avec les associations d'anciens combattants. Il a exposé les grandes lignes de la réorganisation de services de son ministère, dont les effectifs sont en diminution constante depuis plusieurs années ; il a indiqué son intention de regrouper à Paris les services installés actuellement au Val de Fontenay, à la suite de l'abandon au ministère des Finances de terrains précédemment occupés dans le quartier de Bercy.

M. André Rabineau, rapporteur pour avis du projet de budget des anciens combattants pour 1989, a rappelé le principe imprescriptible des réparations dues aux anciens combattants. Il a regretté la diminution des crédits affectés à l'action sociale et a souhaité la mise en place d'une nouvelle commission tripartite.

Le ministre a répondu qu'il préférerait instaurer une discussion préalable au sein de son ministère, avec les rapporteurs du budget et des représentants des associations, avant d'instituer une commission tripartite.

M. André Rabineau s'est inquiété de la situation des veuves d'anciens combattants et de la nouvelle procédure envisagée par le ministre pour la délivrance de la carte du combattant au titre de l'Afrique du Nord.

Le ministre a souhaité que, dans les prochains projets de lois de finances, les crédits dégagés grâce à la réduction de la dette viagère permettent un développement des actions sociales du ministère.

Pour faciliter la délivrance de la carte d'ancien combattant d'Afrique du Nord, le ministre envisage de réduire le nombre de points ouvrant droit au bénéfice de la carte.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a formulé diverses observations sur le classement des unités combattantes effectué par le ministère de la Défense.

En réponse à une question du rapporteur, le ministre a indiqué que l'application du système de la campagne double entraînerait une dépense supplémentaire annuelle

de 1,4 milliard de francs par an, qui ne peut être envisagée actuellement.

M. Pierre Louvot a insisté sur la nécessité d'améliorer la situation des veuves d'anciens combattants et de régler le nouveau problème du rapport constant.

M. Louis Souvet s'est inquiété du maintien, dans les prochains budgets, des augmentations de crédits envisagées dans le cadre de la "réserve parlementaire" du présent projet de loi de finances.

Le ministre a indiqué que le ministère a la charge de l'entretien de 710.000 tombes pour lesquelles il dispose seulement de 50 F par an, soit beaucoup moins qu'en Allemagne fédérale.

M. Bernard Lemarié s'est inquiété de la date du dépôt du projet de loi annoncé pour prendre en considération la situation des anciens prisonniers du Viet-Minh.

En réponse à une intervention de **M. Franck Sérusclat**, le secrétaire d'Etat a regretté que les activités de son ministère soient aussi méconnues, en particulier celles qui visent les handicapés.

En réponse à une question de **M. Jean Madelain** relative à la situation des experts-vérificateurs, le ministre a rappelé que ces agents sont soumis à un statut et qu'ils ont bénéficié d'améliorations de rémunérations pendant l'exercice en cours. Il a précisé que leurs revendications salariales actuelles sont contraires aux directives gouvernementales, mais qu'il a l'intention d'organiser un recrutement de nouveaux agents pour pourvoir les postes vacants.

En réponse à une question de **M. Bernard Lemarié**, le ministre a précisé que les interventions effectuées par les experts-vérificateurs pour les appareillages de civils handicapés font l'objet d'un remboursement de la part de la sécurité sociale.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Louis Le Pensec, ministre des départements et territoires d'Outre-Mer, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1989.**

M. Louis Le Pensec a exposé que le projet de budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1989, en forte progression par rapport à celui de 1988, s'élève à un milliard neuf cent quatre-vingt un millions de francs, matérialisant ainsi la volonté du Gouvernement de promouvoir le développement économique et social de ces départements et territoires. Le Gouvernement entend ainsi exprimer un engagement résolu vers l'égalité sociale, favoriser la décentralisation, améliorer l'insertion de chaque département et territoire dans sa zone géographique propre, développer les relations avec l'Europe en prévision de l'instauration du marché unique et soutenir le développement économique local.

M. Louis Le Pensec a souligné que la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une priorité dans le projet de budget pour 1989. Pour ce territoire, en 1989, une action de rattrapage des retards et de rééquilibrage à l'intérieur du territoire sera engagée ; elle se traduit par une augmentation de 124 % des crédits d'investissement. Un effort particulier est consenti au profit des zones rurales, notamment pour améliorer l'habitat et l'état sanitaire (dispensaires). Par ailleurs des crédits seront inscrits pour la formation professionnelle dans le projet de loi de finances rectificative pour 1988.

Pour les autres départements et territoires, les crédits du F.I.D.O.M. (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer) et du F.I.D.E.S. (Fonds d'investissement pour le développement économique et social) seront affectés à des opérations destinées à stimuler le développement local.

M. Louis Le Pensec a souligné l'effort particulier consenti pour la recherche scientifique.

Par ailleurs, il a indiqué que des plans de développement régionaux sont en préparation pour être présentés à la commission des Communautés européennes et bénéficier ultérieurement de financements issus des fonds structurels européens.

Le ministre a rappelé l'engagement de réaliser l'égalité sociale entre les départements d'Outre-Mer et la métropole, notamment par l'application du revenu minimum d'insertion, après consultation des conseils généraux. Une attention particulière sera portée à la fixation du seuil de revenu minimum pour éviter tout effet négatif sur les comportements de travail.

Les actions de formation et d'insertion seront renforcées en 1989 et une réforme de structure des institutions compétentes en ce domaine est en cours.

En réponse à une question du **président Jean-Pierre Fourcade**, le ministre a précisé que les crédits consacrés aux départements et territoires d'outre-mer dans les différents budgets, sont récapitulés dans un document "annexe jaune" au projet de loi de finances.

En réponse à différentes questions posées par le rapporteur pour avis **M. Roger Lise**, **M. Louis Le Pensec** a notamment précisé que la diminution des crédits de l'A.N.T. (Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer) sera compensée par des crédits issus du fonds social européen et que les crédits destinés à l'action sociale, inscrits dans le projet de budget du ministère de la solidarité, compensent largement les mesures nouvelles négatives du projet de budget des départements et territoires d'outre-mer stricto sensu.

Le ministre a dressé un bilan de l'application de la loi de programme de 1986 : l'extension du bénéfice des prestations familiales sans condition d'activité a été poursuivie. Une commission d'élus et de responsables économiques travaillera prochainement sur le thème "Egalité sociale et développement économique".

Le ministre a rappelé le calendrier d'application de la loi de 1986 aux employeurs et travailleurs indépendants et aux agriculteurs en ce qui concerne les prestations familiales, le nouveau régime impliquant le paiement de cotisations par les intéressés, dans des conditions en cours de négociation actuellement.

Évoquant les actions de formation, le ministre a mis l'accent sur la nécessité de moraliser le recours aux S.I.V.P. (stages d'insertion à la vie professionnelle).

M. Roger Lise, rapporteur pour avis, ayant interrogé le ministre sur les actions d'éducation prévues en brousse pour la Nouvelle-Calédonie, **M. Louis Le Pensec** a notamment indiqué que, dans ce territoire, 250 instituteurs recevront une formation approfondie et seront remplacés temporairement par des volontaires de l'assistance technique ; un effort d'adaptation de l'enseignement général sera engagé. Le ministre a également évoqué les actions prévues pour développer l'enseignement agricole en brousse, ainsi que l'enseignement technique et universitaire dans les différents territoires du Pacifique.

M. François Louisy a regretté que la déconcentration prime la décentralisation dans la répartition des crédits budgétaires, que l'effort consenti pour la Nouvelle-Calédonie soit, de son point de vue, opéré au détriment des autres départements et territoires d'outre-mer et que les dommages subis par les agriculteurs de Guadeloupe à l'occasion du dernier cyclone ne soient pas suffisamment pris en considération.

Le ministre a précisé que la dotation exceptionnelle affectée à la Nouvelle-Calédonie n'est pas prélevée sur les crédits destinés aux autres départements et territoires, que les victimes des dommages causés en Guadeloupe par un récent cyclone seront prochainement indemnisées à hauteur de 40 %, sur proposition de la commission compétente, grâce à des crédits issus du budget des charges communes. **M. Louis Le Pensec** a enfin précisé que les évolutions contrastées des crédits inscrits dans les

différentes sections du F.I.D.O.M. ne doivent pas faire perdre de vue la progression globale de l'ensemble des dotations de ce fonds.

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

Mardi 18 octobre 1988 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, sur les problèmes de financement de la sécurité sociale.**

M. Claude Evin a, en premier lieu, rappelé les grandes lignes de la situation des comptes de la sécurité sociale. Il a indiqué que les comptes du régime général feront apparaître un besoin de financement d'environ 9 milliards de francs en 1988 et, si aucune mesure correctrice n'est prévue, d'environ 28 milliards de francs en 1989

M. Claude Evin a souligné que ce besoin de financement provient essentiellement de la branche vieillesse, dont le déficit (33 milliards de francs) n'est que faiblement compensé par les excédents de la branche maladie et accidents du travail (environ 2 milliards) et la branche famille (environ 3 milliards).

Il a insisté sur le fait que les problèmes de financement de l'année 1989 ne doivent pas être isolés des évolutions à plus long terme. En matière d'assurance-vieillesse, il a indiqué que les dépenses du seul régime général sont appelées à croître d'environ 10 milliards par an, en francs constants, d'ici 2000-2010 et a rappelé que, d'une part, collecter 10 milliards suppose une hausse de 0,8 point du taux des cotisations et, d'autre

part, que la création de 100.000 emplois n'apporterait que 1,2 milliard à la branche retraites du régime général.

M. Claude Evin a précisé que si la retraite de base par répartition doit rester le fondement de la protection sociale des personnes âgées, il n'a pas exclu que le financement de cette dernière fasse l'objet d'un partage entre solidarité et assurance.

Le ministre a annoncé que le Parlement, à la session de printemps, serait saisi des mesures nécessaires pour assurer la pérennité à moyen terme du système de protection sociale.

Il a par ailleurs souligné que les solutions à apporter aux problèmes de financement de la protection sociale ne peuvent être isolées de la question de l'emploi puisque le chômage prive la sécurité sociale de ressources et que la collecte de ressources nécessaires à la protection sociale, si elle se traduit par une hausse du coût du travail, a des effets négatifs sur l'embauche.

M. Claude Evin a rappelé à cet égard que le Gouvernement s'est engagé dans la première esquisse de plan 1989-1992 à stabiliser les cotisations sociales à la charge des entreprises afin de briser les anticipations à la hausse du coût du travail qui freinent l'embauche.

Evoquant le déplafonnement progressif des cotisations de la branche famille (3,5 points déplafonnés se substitueront à 4,5 points plafonnés), **M. Claude Evin** a indiqué que ce déplafonnement s'accompagne d'une baisse de la charge globale des entreprises au titre des cotisations familiales qui sera compensée par le budget de l'Etat pour assurer l'équilibre de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (C.N.A.F.).

Abordant les modes de financement de la sécurité sociale, il a souligné que la situation financière de notre système de protection sociale impose le recours à des financements complémentaires.

A cet égard, **M. Claude Evin** a expliqué que l'extension de la base de financement à l'ensemble des revenus (revenus du capital et revenus de remplacement) était envisageable, notamment pour financer les actions sans lien avec l'activité professionnelle, comme par exemple la politique familiale.

En outre, une telle mesure serait favorable à l'emploi car elle réduit le prélèvement à opérer sur les salaires et donc favorise la maîtrise du coût du travail.

S'agissant de l'équilibre de la branche maladie, **M. Claude Evin** a relevé que la recherche de l'équilibre suppose une gestion stricte du système de soins. Celle-ci passe par l'évaluation des pratiques et des thérapeutiques médicales, la rationalisation et modernisation du système hospitalier, la redéfinition du plan de lutte contre le sida et un réexamen du mode de rémunération du circuit de distribution du médicament.

Abordant les revendications des infirmières, le ministre a souligné que l'effort consenti (évalué à un surcroît de dépenses de 1,4 milliard en 1989) devait rester compatible avec les équilibres de la sécurité sociale.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial de la commission des finances pour les affaires sociales, après avoir souhaité obtenir des précisions à propos des orientations du Gouvernement concernant l'amélioration du financement du système de protection sociale, s'est inquiété des effets du déplafonnement des cotisations d'allocations familiales sur les entreprises employant une forte proportion de cadres.

Il s'est également ému des éventuels contrecoups de la compensation entre branches du régime général sur les prestations servies par celles qui sont excédentaires.

M. Jacques Oudin s'est par ailleurs interrogé sur les modalités que pourrait revêtir un contrôle parlementaire des comptes sociaux ainsi que sur l'importance de la

ressource que constituent les prélèvements sur le tabac pour la sécurité sociale.

M. Claude Evin a souligné qu'en matière de protection sociale, assurance et solidarité devaient être considérées dans leur ensemble, dans le cadre d'un règlement des difficultés de financement de la protection sociale. A cet égard, il a expliqué que toutes les ressources disponibles devaient être employées à combler le déficit prévisible.

Il a noté que le déplaçonnement des cotisations d'allocations familiales était globalement favorable aux entreprises, pour 3,3 milliards de francs en 1989 et 6,6 milliards de francs en 1990.

S'agissant du contrôle parlementaire des prélèvements sociaux, **M. Claude Evin** s'est déclaré ouvert à des initiatives venant du Parlement lui-même, tout en soulignant l'importance des partenaires sociaux dans la définition des grands choix de la sécurité sociale. Il a évoqué le système existant en R.F.A., où le Parlement vote une enveloppe globale des dépenses de santé.

En ce qui concerne les taxes sur le tabac, il a indiqué que celles-ci procureront au régime général une recette de 1,6 milliard de francs en 1988.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour la sécurité sociale, s'est inquiété de la répercussion de l'augmentation prévisible du budget global des hôpitaux sur l'équilibre de la branche maladie.

Abordant le déplaçonnement des cotisations familiales, il a souligné que celui-ci risquait de pénaliser les entreprises à forte valeur ajoutée. Il a souhaité une baisse du taux des allocations accidents du travail à la charge des entreprises, compte tenu du caractère favorable de l'équilibre financier de cette branche.

M. Charles Descours s'est alors inquiété de l'effet de la dégradation des marges de l'industrie pharmaceutique sur sa capacité de recherche.

Enfin, il s'est félicité d'une éventuelle amélioration du contrôle parlementaire des prélèvements sociaux.

M. Claude Evin a souligné que la maîtrise de l'évolution de la branche maladie doit être un objectif prioritaire. A cet égard, il a relevé que le dérapage des dépenses pharmaceutiques actuellement constaté était en partie imputable à un certain relâchement dans les prescriptions, mais surtout dû à la croissance des marges de distribution constatées dans ce secteur.

M. Roger Chinaud s'est ému des effets de l'expansion du sida sur les dépenses des hôpitaux et a exprimé le souhait que ce problème fasse l'objet d'un financement spécifique.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur une éventuelle mise en place de prescriptions adaptées à la durée du traitement et ne faisant pas particulièrement appel à des médicaments coûteux.

Il s'est par ailleurs inquiété de l'évolution future de la branche vieillesse du B.A.P.S.A. ainsi que des perspectives de la compensation instituée par ce budget annexe.

M. Robert Vizet s'est félicité de l'éventuelle institution d'un prélèvement sur tous les revenus et s'est inquiété du recouvrement des dettes patronales. D'autre part, il a souhaité la mise en place d'un système incitatif de cotisation, tenant compte de l'effort des entreprises dans le domaine de l'emploi.

Par ailleurs, il s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles sont liquidées les retraites des anciens parlementaires relevant avant leur élection du régime général.

M. Henri Goetschy a souligné que le transfert de l'aide sociale aux départements a été source d'économies

importantes et a appelé de ses voeux une décentralisation de la gestion du système de sécurité sociale.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur l'éventuelle mise en route d'un système de capitalisation dans le cadre du financement de l'assurance vieillesse, ainsi que sur le bien-fondé du remboursement de certains risques.

M. Christian Poncelet, président, après avoir souligné les faibles pouvoirs des conseils d'administration des hôpitaux, s'est enquis des effets sur l'équilibre des comptes sociaux des mesures d'allègements fiscaux contenus dans le projet de loi de finances pour 1989.

Répondant aux différents intervenants, **M. Claude Evin** a indiqué que la gestion des hôpitaux devait faire l'objet d'une approche globale et que la maîtrise des dépenses pharmaceutiques devrait, le cas échéant, passer par une modernisation de la distribution des médicaments.

Il a souligné par ailleurs qu'aucune remise en cause de la compensation instituée par le B.A.P.S.A. n'était envisagée et que le taux de recouvrement des cotisations sociales, avec 98 %, était supérieur à celui du recouvrement des créances fiscales.

Abordant le problème de la maîtrise des dépenses de l'assurance maladie, il a expliqué que toute décentralisation se heurtait à des difficultés de fond, tenant notamment à la structure du système de gestion de ce risque.

S'agissant de l'assurance-vieillesse, **M. Claude Evin** a insisté sur le fait que le recours à la capitalisation ne permettait pas de résoudre ses difficultés, en particulier d'ordre démographique. De ce point de vue, il a indiqué qu'il convenait de définir une assiette plus large des prélèvements, de poser le problème de la liquidation des pensions et d'agir au niveau des revenus de remplacement.

La commission a ensuite procédé à l'examen des crédits des services du Premier ministre : III. Conseil économique et social pour 1989, sur le rapport de Mme Paulette Fost, rapporteur spécial.

Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, après avoir rappelé que le Conseil économique et social avait, en un an, adopté dix-neuf avis, dont cinq à la demande du Gouvernement, et une étude, sur saisine gouvernementale, a souligné la qualité de ces travaux et la progression de leur diffusion, quoique cette dernière fût restée insuffisante.

Le rapporteur spécial a ensuite indiqué que l'augmentation de 5,15 % en francs courants des crédits, qui s'élevaient à 133.517.508 francs pour 1989, pouvait sembler satisfaisante après le plafonnement enregistré en 1988 mais qu'en fait elle ne permettait guère d'améliorer les moyens mis à disposition du Conseil économique et social.

Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, a pu, en effet, remarquer que l'augmentation correspondait essentiellement, d'une part, à un ajustement de la dotation de la caisse de retraite des membres du Conseil, en raison de l'accroissement prévisible des dépenses liées au renouvellement de cette assemblée prévu en septembre 1989, et, d'autre part, à un ajustement des crédits de rémunération du personnel afin de tenir compte de leur situation réelle.

Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, a constaté qu'en revanche l'effectif du personnel allait encore diminuer, la suppression d'un emploi de catégorie A étant prévue.

En ce qui concerne les moyens en matériel du Conseil économique et social, le rapporteur spécial a souligné qu'ils restaient modestes, les crédits pour dépenses courantes et les crédits d'équipement informatique et bureautique étant conservés au niveau de 1988.

Enfin, après avoir fait part à la commission de l'état d'avancement de l'étude de la construction de la troisième aile du Palais d'Iéna, **Mme Paulette Fost, rapporteur spécial**, a estimé absolument nécessaire de mener à bien ce projet d'extension des locaux affectés au Conseil, dont la poursuite dépend de l'inscription de crédits au budget du ministère de la culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire.

M. Jacques Oudin s'est étonné que le Parlement n'ait pu disposer du rapport préparé au sein du Conseil économique et social, mais non adopté, sur le financement de la sécurité sociale.

M. Christian Poncelet, président, a également souhaité l'envoi de ce document, ainsi que celui des comptes rendus des débats, comme le suggéra Mme Paulette Fost.

M. Christian Poncelet, président, a demandé que le Gouvernement soit interrogé, lors de la discussion budgétaire, sur ses intentions quant à l'achèvement de l'étude de la construction de la troisième aile du Palais d'Iéna et au commencement des travaux.

La commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits des services du Premier ministre** : III. Conseil économique et social pour 1989.

La commission a ensuite procédé, sur le **rapport de Mme Paulette Fost, rapporteur spécial**, à l'examen du projet de budget annexe des **Journaux officiels pour 1989**.

Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, a, en premier lieu, indiqué les principales évolutions caractérisant ce projet de budget : les dépenses et les recettes augmenteraient de 5,1 %, atteignant 518 millions de francs, dans un contexte de stabilité des tarifs d'annonces et de publications.

Le rapporteur spécial s'est ensuite inquiété de la réduction des dépenses de personnel, résultant de la suppression de 21 emplois.

S'agissant du centre national d'informatique juridique, **Mme Paulette Fost, rapporteur spécial**, a relevé l'augmentation importante des crédits imputables au développement de ce service.

Concluant son intervention, le rapporteur spécial a souligné la bonne gestion du service, qui dégagera en 1989 un excédent de 18 millions de francs au profit du budget général, mais a regretté qu'elle s'accompagne d'une réduction de l'emploi ; elle a, par ailleurs, souhaité que l'industrie française soit à même de proposer un matériel susceptible de remplacer les équipements de photocomposition actuellement utilisés, qui sont d'origine étrangère.

A l'issue de l'intervention de Mme Paulette Fost, **M. Jacques Oudin** a souhaité que l'ensemble des textes publiés par le service soit recensé et, notamment, que le nombre de circulaires imprimées soit communiqué au Parlement. Il a également souligné que la réduction des effectifs était la conséquence inévitable de la modernisation.

M. Christian Poncelet, président a indiqué qu'il serait peut-être nécessaire, à l'avenir, d'augmenter à nouveau le prix des publications, celui-ci étant très éloigné de leur coût de fabrication.

La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget annexe des Journaux officiels pour 1989.

Mercredi 19 octobre 1988 - Présidence de M. Maurice Couve de Murville, doyen d'âge, puis de M. Robert Vizet, secrétaire - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen du budget de l'industrie et de

l'aménagement du territoire (IV - tourisme) pour 1989, sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur spécial.

M. Roger Chinaud, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que le budget du tourisme pour 1989 augmente de 15,6 %, soit la plus forte progression du budget de l'Etat.

Il a rappelé que ce budget s'inscrit dans le contexte de l'arrêt de la dégradation du solde touristique français qui, après avoir atteint le chiffre record de 30,4 milliards de francs, avait diminué pendant deux années consécutives. Il s'est félicité que 1988 marque le retour des étrangers en France.

M. Roger Chinaud, rapporteur spécial, a toutefois regretté les effets encore perceptibles de l'imposition des visas aux visiteurs non ressortissants de la C.E.E. ou de la Suisse.

Abordant la promotion des produits touristiques français à l'étranger, il a souligné que celle-ci constituait la priorité du budget du tourisme pour 1989, avec notamment des crédits supplémentaires de 30 millions de francs consacrés à la propagande touristique affectés aux bureaux à l'étranger.

Puis **M. Roger Chinaud, rapporteur spécial,** a insisté sur la nécessité d'une réforme de la formation aux métiers du tourisme, en particulier dans la perspective du grand marché intérieur européen de 1992. A cet égard, la structure du secteur du tourisme en France fait craindre que de nombreuses agences de voyages ne soient amenées à disparaître lors de la réalisation de cette échéance.

M. Roger Chinaud, rapporteur spécial, s'est également interrogé sur l'avenir de la politique d'aide aux villages de vacances ainsi que sur le financement des futurs contrats de plan.

Enfin, il a regretté que le bicentenaire de la Révolution française ne donne pas lieu à une campagne de promotion touristique adéquate.

M. Stéphane Bonduel, tout en se félicitant de l'effort consenti en faveur de la promotion touristique, a relevé les incertitudes concernant les aides aux hébergements associatifs et le financement des futurs contrats de plan, s'agissant plus particulièrement du tourisme rural.

M. René Ballayer s'est interrogé sur une éventuelle ouverture plus large qu'actuellement des magasins le dimanche dans les zones touristiques.

M. Robert Vizet s'est ému de la situation des associations de tourisme associatif et a regretté qu'un effort plus important ne soit pas effectué à cet égard.

Il a souhaité une extension des bons-vacances distribués par les caisses d'allocations familiales ainsi que l'obtention d'un second billet de congés payés, en particulier pour les jeunes.

M. Henri Goetschy s'est inquiété de l'évolution comparée dépenses ordinaires et dépenses en capital du budget du tourisme pour 1989.

Il s'est également interrogé sur la relation pouvant exister entre obligation des visas et fréquentation en provenance des pays européens de l'O.C.D.E. non membres de la Communauté économique européenne.

M. Jacques Oudin a émis la crainte que l'effort consenti en matière de promotion touristique demeure insuffisant par rapport aux sommes consacrées à cette action par les pays voisins. Il a souhaité que l'aide que l'Etat peut apporter aux équipements pilotes (nautisme, golf et parcs de loisirs par exemple) fasse l'objet d'une réflexion d'ensemble.

M. Jacques Oudin s'est également interrogé sur les contrats de rénovation des stations touristiques anciennes et a souhaité que l'effort fait en faveur de la formation soit intensifié.

Enfin, il s'est enquis de la politique menée en matière de tourisme rural.

M. Maurice Couve de Murville, président, s'est interrogé sur le maintien des visas pour les touristes.

Après les réponses apportées par **M. Roger Chinaud, rapporteur spécial**, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat **l'adoption du budget de l'industrie et de l'aménagement du territoire (IV - tourisme) pour 1989**.

La commission a ensuite procédé à **l'examen des crédits des services du Premier ministre (I. services généraux) pour 1989, sur le rapport de M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial**.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que ce budget regroupait les crédits des services centraux, ceux destinés aux cabinets du Premier ministre et des sept ministres et secrétaires d'Etat rattachés, dont le nombre reflète bien l'inflation des postes ministériels au sein du nouveau Gouvernement, ceux de divers organismes ou missions dont le Premier ministre assure la tutelle et ceux du médiateur.

Il a ensuite relevé que les crédits pour 1989 s'élevaient à 2.675.935.905 francs, ce qui représente une augmentation de 5,71 % mais, à structures constantes, une augmentation plus importante : 11,87 %.

Le rapporteur spécial a en effet noté que la modification des structures gouvernementales s'était traduite par des transferts de crédits à partir ou en direction du budget des services généraux ; il en a regretté l'ampleur inaccoutumée qui rend délicat le suivi du contrôle parlementaire. Il a ainsi constaté que ce fascicule budgétaire était allégé des crédits consacrés aux rapatriés et de ceux de la francophonie mais grevé des dotations pour les secteurs des droits des femmes, de la prévention

des risques technologiques et naturels majeurs et de l'économie sociale.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a ensuite regretté que le souci d'économie dont témoignaient les précédents budgets fût considérablement atténué. Un net ralentissement des suppressions nettes d'emplois est en effet enregistré.

Le rapporteur spécial a indiqué que l'augmentation des dépenses était due à plusieurs facteurs.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, leur accroissement est imputable à l'ajustement des crédits représentant la participation des services généraux du Premier ministre aux charges de pensions civiles et militaires de l'Etat et à celui du poste de la prestation interministérielle du chèque-vacances.

Par ailleurs, le Gouvernement a maintenu le soutien de certaines actions prioritaires de son prédécesseur, notamment en faveur des centres interministériels de renseignements administratifs, voire les a fait bénéficier d'un nouveau renforcement en crédits : c'est le cas pour le médiateur et pour la politique de formation et de modernisation dans la fonction publique.

Enfin le nouveau Gouvernement a relevé d'autres dotations : celle du conseil national de prévention de la délinquance ainsi que la subvention destinée aux instituts régionaux d'administration dans le but d'accroître le recrutement dans le corps des attachés d'administration scolaire et universitaire.

Il a ensuite présenté les crédits affectés aux secteurs nouvellement rattachés. Il a ainsi constaté que le rattachement du secteur des droits des femmes se traduisait par une augmentation des dépenses de personnel. Il a également signalé le renforcement des crédits consacrés à la prévention des risques majeurs, destiné à accélérer la mise en place des plans d'exposition

aux risques, tout en s'interrogeant sur l'opportunité du détachement de ce secteur de celui de l'environnement.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a déploré que cet effort en faveur d'actions estimées prioritaires ne fût pas compensé par des économies suffisamment rigoureuses.

Le rapporteur spécial a ensuite étendu cette observation à la politique de gestion des effectifs de la fonction publique.

Il a en effet constaté que le solde global des créations et des suppressions d'emplois était de moins 552, alors qu'il était de moins 12.771 en 1988. Il s'agit donc quasiment d'un arrêt du mouvement de réduction des effectifs globaux de la fonction publique.

Dans le domaine des rémunérations, **M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial**, après avoir rappelé que le traitement de base des agents de l'Etat avait été revalorisé en 1988 par deux fois de 1 %, a noté que les modalités concrètes de la politique salariale n'étaient pas encore connues, faisant actuellement l'objet de difficiles négociations avec les partenaires sociaux.

M. Jacques Oudin a ensuite déclaré qu'il importait d'être vigilant quant à l'évolution des effectifs de la fonction publique. Le nombre des fonctionnaires doit en effet être adapté aux missions. Cette adaptation conditionne d'ailleurs les possibilités d'amélioration des rémunérations.

M. Stéphane Bonduel a noté que le redéploiement des effectifs s'était effectué au profit des objectifs prioritaires. Il s'est également interrogé sur l'utilité de l'existence de quatre niveaux dans la fonction publique.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a signalé l'augmentation du poids de l'administration résultant de l'accroissement du nombre des fonctionnaires des collectivités locales, dans le cadre de la décentralisation, qui ne s'est pas accompagné d'un

recul des effectifs de la fonction publique d'Etat d'ampleur comparable.

Sous réserve de ces observations, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption du budget des services du Premier ministre (I. services généraux) pour 1989.

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget annexe de l'imprimerie nationale pour 1989, sur le rapport de M. Robert Vizet, rapporteur spécial.

M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que le budget annexe de l'imprimerie nationale pour 1989 s'équilibrait en recettes et en dépenses à 1.757,2 millions de francs, en augmentation de 5,3 % par rapport à 1988. Il a rappelé que ce budget prend en compte, depuis le 1er novembre 1987, l'assujettissement de l'établissement à la T.V.A.

M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a constaté que le budget pour 1989 marque un net redressement du chiffre d'affaires de l'imprimerie nationale, qui traduit des efforts consacrés depuis trois ans à la modernisation de l'établissement.

Tout en se félicitant du recrutement de nouveaux agents, il s'est inquiété des effets du départ accéléré à la retraite des agents les plus qualifiés sur la transmission de leur savoir-faire.

Il s'est par ailleurs réjoui de l'augmentation sensible des ventes prévisionnelles de produits d'édition qui passeraient de 11 millions de francs en 1988 à 14 millions de francs en 1989.

M. Robert Vizet, rapporteur spécial, a en revanche déploré le maintien d'un prélèvement effectué au profit du budget général sur le fonds de roulement de l'établissement.

Enfin, il s'est inquiété d'un éventuel transfert de l'imprimerie nationale de Paris, de la promotion

insuffisante des ouvrages de l'établissement à l'occasion du bicentenaire de la Révolution française ainsi que du régime de congé de ceux de ses personnels originaires des départements d'outre-mer.

M. André Fosset s'est interrogé sur une éventuelle augmentation de l'activité de l'imprimerie nationale résultant d'un plus large recours des administrations de l'Etat à ses prestations.

M. Jacques Oudin s'est interrogé des effets du déplacement envisagé de l'imprimerie nationale sur la modernisation et sur la productivité de cet établissement.

Après les réponses apportées par **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**, la commission a décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption des crédits du budget annexe de l'imprimerie nationale pour 1989.

Puis la commission a procédé à l'examen du budget des services du Premier ministre (V. Environnement) pour 1989, sur le rapport de **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**.

Après avoir présenté les grandes lignes du budget de l'environnement pour 1989, marqué par une diminution des crédits de 7 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement à structures courantes par rapport à 1988, le rapporteur spécial a formulé un certain nombre d'observations.

Il a souligné tout d'abord la complexité croissante des structures ministérielles, administratives et financières de l'environnement : un secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'environnement dont les personnels sont inscrits au budget de l'équipement et du logement, un secrétariat autonome chargé des risques majeurs dont les crédits figurent aux services généraux du Premier ministre, enfin des inspecteurs des installations classées qui continuent de relever du ministère de

l'industrie et de l'aménagement du territoire ou du ministère de l'agriculture.

En second lieu, **M. Robert Vizet, rapporteur spécial**, a observé que l'environnement n'apparaissait pas comme une priorité du projet de budget pour 1989 : l'évolution de ses moyens, même si l'on prend en compte les crédits consacrés aux risques majeurs, contraste avec la progression relativement forte de l'ensemble des dépenses de l'Etat.

Mais le rapporteur spécial a particulièrement insisté sur l'importance des fluctuations d'une année sur l'autre des crédits, dues particulièrement à l'évolution quelque peu erratique des crédits de paiement. L'évolution de ces derniers en 1989 (- 8,6 %) contraste avec la progression affichée des autorisations de programme (+ 4,3 %). Tout en s'inquiétant de cette orientation, le rapporteur spécial a constaté qu'elle résultait pour partie du niveau élevé des crédits de paiement inscrits en 1988 (+ 15,2 %) qui, comme il l'avait fait observer alors, n'étaient que le rattrapage de la forte baisse enregistrée en 1987 (- 16,5 %).

M. Robert Vizet, rapporteur spécial, tout en se félicitant de la création de postes supplémentaires à l'inspection des installations classées, a estimé que le problème restait entier d'une surveillance effective des quelque 550.000 installations existantes.

Enfin, le rapporteur spécial a déploré la suppression, en 1989, des crédits que la commission avait fait inscrire lors de la dernière discussion budgétaire en faveur de la recherche dans le domaine de l'éco-toxicologie.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, **M. André Fosset** s'est interrogé sur les ressources du fonds interministériel pour la qualité de la vie et a déploré l'évolution défavorable des crédits consacrés aux réserves naturelles et aux parcs régionaux.

M. Stéphane Bonduel a regretté que l'environnement n'apparaisse pas comme une priorité du

budget pour 1989 ; il a déploré que les crédits d'investissement du conservatoire du littoral soient amputés et s'est interrogé sur les responsabilités des différents départements ministériels en matière de transports des produits dangereux.

M. Jacques Oudin a constaté également l'évolution défavorable des crédits de l'environnement. Il s'est interrogé sur le problème des déchets toxiques et notamment de leur provenance et a déploré à cet égard la diminution des moyens de l'A.N.R.E.D. Il a particulièrement insisté sur l'action nécessaire en faveur de la qualité des eaux littorales et a déploré à ce propos la confusion des responsabilités entre cinq départements ministériels différents.

M. Christian Poncelet, président, s'est inquiété de l'évolution des crédits du fonds interministériel pour la qualité de la vie et de ceux des parcs régionaux et des réserves naturelles ; il a également insisté sur le problème de la pollution des eaux.

A l'issue de ce débat, la commission, à l'unanimité, a décidé de réserver sa décision sur le projet de budget de l'environnement pour 1989 qui fera l'objet d'un nouvel examen lors d'une séance ultérieure.

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget annexe de la Légion d'honneur pour 1989, sur le rapport de Louis Perrein, rapporteur spécial.

M. Louis Perrein, rapporteur spécial a tout d'abord constaté que le budget annexe de la Légion d'honneur pour 1989 était caractérisé par un effort d'ajustement des dotations de fonctionnement. Au total, le projet de budget s'élève, en recettes et en dépenses, à 89,5 millions de francs.

Il a toutefois regretté la réduction du budget d'équipement.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé le souhait formulé à plusieurs reprises par le Sénat que tous

les anciens combattants de la guerre de 1914-1918 qui remplissent les conditions nécessaires puissent bénéficier rapidement d'une nomination dans l'ordre de la Légion d'honneur.

Il s'est interrogé des effets sur la fréquentation du musée de la Légion d'honneur de l'ouverture du musée d'Orsay.

La commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption du budget annexe de la Légion d'honneur pour 1989.

La commission a enfin procédé à l'examen du budget annexe de l'ordre de la libération pour 1989, sur le rapport de M. Louis Perrein, rapporteur spécial.

M. Louis Perrein, rapporteur spécial, a souligné que le budget annexe de l'ordre de la libération atteint 3,9 millions de francs, en très légère augmentation (+ 0,59 %).

Il s'est félicité de la réfection en cours des locaux de l'ordre, situés dans l'hôtel des Invalides.

M. Stéphane Bonduel s'est interrogé sur le nombre de titulaires de l'ordre de la libération.

Après la réponse apportée par M. Louis Perrein, rapporteur spécial, la commission a décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption du budget annexe de l'ordre de la libération pour 1989.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la commission a procédé à l'examen du budget du secrétariat général de la défense nationale pour 1989, sur le rapport de M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a constaté que les crédits inscrits au budget du secrétariat général de la défense nationale progressaient moins rapidement que le P.I.B., réduisant ainsi l'efficacité de la défense civile de la Nation. Il a déploré l'insuffisance des

crédits de fonctionnement du secrétariat général de la défense nationale et de l'institut des hautes études de défense nationale qui rend difficile l'accomplissement des missions qui leur sont imparties. Concernant les crédits du programme civil de défense, il a relevé le caractère peu significatif des inscriptions effectuées dans les budgets des autres ministères au titre de l'effort de défense civile. Il a proposé la création d'unités d'intervention dans chaque région administrative.

M. Jacques Oudin a considéré que le budget consacré à la défense civile de la Nation n'était pas satisfaisant. Il a souligné la diminution des crédits de paiement et la réduction importante de l'effort consacré à cette action par le ministère de l'intérieur.

M. Paul Loridant s'est interrogé sur l'avenir de la réforme du secrétariat général de la défense nationale qui avait été annoncée par le général Forray.

M. Jean Francou a estimé qu'il était difficile à la commission de refuser à un service important de la défense nationale les moyens budgétaires de son action, même si l'on peut déplorer de larges insuffisances.

Après un large échange de vues, la commission a adopté le budget du secrétariat général de la défense nationale pour 1989.

Abordant ensuite l'examen du budget des anciens combattants pour 1989, **M. Emmanuel Hamel**, rapporteur spécial, a indiqué que la baisse de 2,5 % pouvait être justifiée par la réduction progressive du nombre des "ayants droit". Il a précisé toutefois que la seule mesure nouvelle inscrite au budget (400.000 francs) était destinée à permettre l'ouverture du droit à pension militaire pour les veuves d'anciens harkis assassinés après les accords d'Evian.

A cet égard, **M. André Fosset** a déploré que le budget présenté laisse encore non satisfaits de nombreux besoins.

M. Robert Vizet a souligné que la simple reconduction du budget aurait permis d'améliorer la situation des bénéficiaires et de résoudre certains problèmes, notamment celui des anciens combattants d'Afrique du nord. Il a évoqué également les insuffisances relevées par le rapport d'activité 1987 de l'office national des anciens combattants, confirmées par les plaintes des offices départementaux.

M. Paul Loridant s'est ému de l'état difficilement acceptable de certaines nécropoles de la guerre 1914-1918.

M. Stéphane Bonduel s'est interrogé sur le bien-fondé de la justification des économies réalisées sur les dépenses sociales de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre par la prise en charge de certaines actions sociales au titre du revenu minimum d'insertion qui n'a pas encore été adopté par le Parlement.

Constatant l'insuffisance des moyens financiers avant l'examen de ce budget par l'Assemblée nationale, la commission a décidé de réserver sa décision sur le budget des anciens combattants, qui fera l'objet d'un nouvel examen lors d'une séance ultérieure.

Puis, sur le rapport de **M. Tony Larue, rapporteur spécial**, la commission a procédé à l'examen du budget du commerce extérieur pour 1989.

M. Tony Larue, rapporteur spécial, a d'abord rapidement évoqué l'évolution récente de nos échanges extérieurs, en soulignant la dégradation intervenue depuis 1987, essentiellement liée à la forte détérioration du solde industriel, alors que le secteur agricole et agro-alimentaire continue de dégager un solde positif.

Il a ensuite procédé à l'analyse des crédits du commerce extérieur. Il a souligné l'insuffisance des moyens affectés aux services d'expansion économique à l'étranger, qui ne lui paraissent pas s'accorder avec le dynamisme nécessaire pour faire face à la concurrence de nos partenaires. Il s'est en revanche félicité de la progression sensible des dotations destinées à financer les

aides publiques à l'exportation, notamment les garanties des risques à l'exportation.

Citant l'exemple des ventes d'armes, **M. Jean Francou** a indiqué que certaines formes de dotations à l'exportation n'apparaissaient pas toujours en tant que telles dans les budgets autres que celui du commerce extérieur.

M. André Fosset a rappelé que l'évolution du commerce extérieur résultait essentiellement de l'insuffisante compétitivité de l'industrie française. A cet égard, il a indiqué l'importance de l'effort qui devait être accompli pour "faire connaître" l'industrie française à l'étranger et souligné l'intérêt du rôle des services d'expansion économique à l'étranger et celui de la participation française à toutes les manifestations à l'étranger. Il a enfin regretté l'insuffisance de la dotation inscrite pour financer les crédits COFACE au regard de l'ampleur des risques encourus.

M. Jacques Oudin a indiqué que l'apparente satisfaction que pouvait susciter l'augmentation des aides de l'Etat ne devait pas masquer les difficultés de la situation. Il a notamment déploré la forte diminution des crédits consacrés à l'assurance-protection dont les P.M.E. bénéficient en priorité.

M. Robert Vizet a déclaré qu'il ne pouvait voter ce budget considérant que les moyens ainsi définis ne permettaient pas d'améliorer l'efficacité des exportations françaises.

M. Stéphane Bonduel a insisté sur l'insuffisance des moyens des services d'expansion à l'étranger et souligné le handicap que constitue la complexité des démarches pour l'attribution de prêts et de garanties.

La commission a ensuite adopté, à la majorité, les crédits du commerce extérieur pour 1989 (budget de l'économie, des finances et du budget : II. services financiers ; commerce extérieur).

Enfin, elle a procédé à la désignation de rapporteurs spéciaux :

- budget de l'équipement et du logement : urbanisme, logement et services communs : M. Ernest Cartigny ;

- budget des transports terrestres : voies navigables : M. Jean-Pierre Masseret ;

- budget des transports terrestres : sécurité routière : M. Paul Loridant ;

- budget de l'équipement et du logement : routes : M. Paul Loridant.

Vendredi 21 octobre 1988 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a tout d'abord désigné M. René Monory, rapporteur spécial pour le travail, l'emploi, la formation professionnelle et pour le budget des services communs : travail, emploi, formation professionnelle et solidarité, santé et protection sociale.

La commission a ensuite procédé à l'audition de M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

M. Lionel Jospin a d'abord indiqué que la progression globale des crédits et des emplois faisait du projet de budget de l'éducation nationale pour 1989 le mieux doté depuis 1982. Il a déclaré que les mesures nouvelles représentaient 4 milliards de francs supplémentaires.

M. Lionel Jospin a reconnu que, si les créations nettes d'emplois pour 1989 s'élevaient à 11.882, seul un certain nombre serait immédiatement disponible à la rentrée prochaine, compte tenu des délais nécessaires à la formation d'enseignants de qualité.

En ce qui concerne l'enseignement scolaire, le ministre d'Etat a considéré que les moyens prévus constituaient l'amorce d'une politique ambitieuse.

Il a indiqué que l'augmentation des crédits à ce titre était destinée à permettre d'abord l'accueil du nombre croissant d'élèves, notamment dans les lycées. Il a relevé que l'importance des besoins n'était pas due à l'imprévoyance des gouvernements précédents, mais à la volonté des élèves de prolonger leurs études.

Le ministre d'Etat a déclaré qu'il s'agissait également de démocratiser le système éducatif, de lutter contre l'échec scolaire et favoriser l'insertion, de conduire une politique de recrutement et de prérecrutement, ainsi que de moderniser le fonctionnement et l'équipement du système éducatif.

C'est pourquoi, a ajouté **M. Lionel Jospin**, il avait souhaité prendre des mesures en faveur de l'accueil des élèves et mettre l'accent sur des priorités pédagogiques, notamment pour la relance des zones d'éducation prioritaires, pour les langues vivantes, et pour le recrutement d'intervenants extérieurs dans l'enseignement technique.

Le ministre d'Etat a indiqué qu'à côté de cet effort en faveur de l'accueil, il s'efforcerait d'améliorer la situation des personnels et a reconnu que la provision de 300 millions de francs pour la revalorisation de la condition enseignante n'était pas suffisante mais témoignait de la volonté d'entreprendre une politique active en la matière.

M. Lionel Jospin a annoncé que sa politique concernant les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (A.T.O.S.) était en rupture avec celle de son prédécesseur et prévoyait des créations d'emplois.

Il a déclaré qu'il s'efforcerait également de poursuivre la modernisation du système éducatif.

Le ministre d'Etat a ensuite indiqué que, en ce qui concerne les organisations périscolaires, il prévoyait de nouveau des mises à disposition mais à un niveau inférieur à celui atteint avant leur suppression.

Quant à l'enseignement privé, **M. Lionel Jospin** a déclaré qu'il comptait appliquer complètement et strictement la loi et que le principe de parité serait respecté.

Abordant alors l'enseignement supérieur, il a indiqué que, en ce qui concerne le retard accumulé, plus ou moins marqué suivant les universités, la responsabilité était partagée et que la progression des crédits de 9,1 % témoignait d'une volonté de rattrapage, qui se traduisait notamment par la création nette de 520 emplois budgétaires.

Il a relevé qu'aucune suppression d'emploi A.T.O.S. n'était prévue et qu'au contraire, quelques créations étaient de nouveau envisagées.

Selon le ministre d'Etat, il resterait cependant un retard certain à résorber en matière d'enseignement supérieur par rapport aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne.

Comme pour l'enseignement scolaire, **M. Lionel Jospin** a indiqué que la provision de 100 millions de francs pour améliorer les rémunérations n'était que le témoignage de sa volonté d'agir en ce domaine.

Il a souligné l'effort financier en faveur de l'accueil des étudiants.

Il a souhaité introduire plus de souplesse dans la gestion des universités et rassembler toutes les universités françaises sous le "statut Savary".

Il a enfin indiqué que, pour faire face à l'afflux des étudiants, il serait souhaitable que les régions pussent apporter un concours financier à l'enseignement supérieur, ce qui ne signifiait pas un désengagement parallèle de l'Etat.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial pour l'enseignement scolaire, a interrogé le ministre d'Etat sur l'évolution des effectifs dans l'enseignement secondaire, notamment dans les lycées, se demandant si la prise en compte de l'effet d'allongement des études ne conduisait pas à des surestimations.

Il a ensuite demandé si l'évolution de la dotation régionale d'équipement scolaire semblait satisfaisante au ministre d'Etat.

Il a également attiré l'attention de M. Lionel Jospin sur la diminution des effectifs des collèges en zones rurales et a demandé si on devait envisager des regroupements ou des suppressions.

Puis, le rapporteur spécial a questionné le ministre d'Etat sur les motivations qui ont conduit à ne consacrer que moins de la moitié des créations nettes d'emplois à des postes d'enseignants directement pourvus en 1989.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial pour l'enseignement scolaire, a également demandé à M. Lionel Jospin de quelle marge de manoeuvre il disposait pour revaloriser les rémunérations des enseignants.

Enfin, il a interrogé le ministre d'Etat sur les motifs ayant présidé au choix d'élaborer une loi d'orientation plutôt qu'une loi de programmation.

M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial pour l'enseignement supérieur, a d'abord attiré l'attention du ministre d'Etat sur la possibilité d'un paiement direct par l'Etat de l'indemnité de logement des instituteurs.

Il a demandé au ministre d'Etat quelles mesures il comptait prendre pour accroître l'autonomie financière et comptable des universités tout en maintenant un contrôle de l'utilisation des fonds publics.

Il s'est félicité de la majoration du taux des heures complémentaires et de la progression des crédits destinés à l'entretien des bâtiments.

Il a également signalé l'importance insuffisante accordée à l'encouragement aux dépôts de brevets.

Il a déploré la poursuite de la pratique consistant à inscrire des crédits en constitution de provision pour financer des transformations d'emplois.

M. Lionel Jospin a reconnu la contradiction entre l'évolution de la démographie et celle du taux de scolarisation, laquelle rend difficile les prévisions.

Quant à la dotation régionale d'équipement scolaire, il a considéré que le problème venait du fait que les lycées transmis aux régions en mauvais état nécessitaient un grand volume de travaux mais que l'Etat ne pouvait que difficilement faire mieux en matière de dotation.

M. Jacques Delong, rapporteur spécial pour l'enseignement scolaire, a alors fait observer que demander un concours aux régions pour les universités pourrait dépasser leurs possibilités financières.

M. Lionel Jospin, en ce qui concerne les créations d'emplois, a admis qu'il avait essayé de faire un équilibre entre emplois d'enseignants directement disponibles pour la prochaine rentrée et la formation.

A propos des possibilités de recrutement, il a indiqué que le nombre de candidats dans toutes les disciplines semblait de nouveau augmenter.

Concernant la revalorisation de la condition des enseignants, le ministre d'Etat a annoncé l'ouverture de négociations en novembre prochain.

Il a annoncé que la programmation budgétaire de l'effort en faveur de l'éducation devait rester du ressort du Gouvernement, dans l'esprit du Président de la République, et que le Parlement n'aurait à se prononcer

que sur les grandes orientations de la politique en la matière.

Concernant l'indemnité de logement des instituteurs, le ministre d'Etat a indiqué que la prise en charge du paiement direct par l'Etat coûterait plus cher, la parité devant être respectée pour le privé.

Quant à l'autonomie des universités, elle sera mise en oeuvre dans le cadre d'une politique contractuelle, selon le ministre d'Etat, qui a aussi indiqué qu'il entendait apporter quelques assouplissements pour faciliter leur gestion, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage ou d'embauche de personnalités extérieures.

Il a souligné l'effort effectué pour rattraper le retard de l'équipement universitaire.

M. Geoffroy de Montalembert a regretté la disparition du civisme et a souhaité que les enseignants puissent contribuer à sa renaissance.

M. Emmanuel Hamel a signalé l'existence de retards dans le mandatement des traitements. Il a ensuite soulevé le problème de la catéchèse à l'école. Il a également souhaité le retour aux techniques anciennes d'apprentissage de la lecture. Enfin, il a souligné que l'effort en faveur de l'éducation ne pouvait se faire au détriment de l'effort de défense.

Quant à **M. Robert Vizet**, il a déploré l'absence de collectif budgétaire pour pallier nombre de difficultés de la rentrée scolaire, puis a soulevé la question de l'accueil en maternelle. Il a également estimé que le déficit en postes d'instituteurs ne serait pas résorbé par ce budget.

Quant aux taux des bourses scolaires, il a attiré l'attention sur leur dégradation.

Il a réclamé un effort de l'Etat quant à l'évolution de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges.

Il a enfin souhaité que le budget de l'éducation nationale devienne le premier budget de l'Etat.

M. André Fosset a estimé que les régions devaient pouvoir intervenir dans la définition des schémas de formation.

M. Jacques Oudin a noté l'existence de pressions de la part de l'Etat lors de la discussion des contrats de plan en matière d'enseignement. Il a considéré que les zones d'éducation prioritaire permettaient de contribuer à réduire l'échec scolaire, mais il s'est interrogé sur les modalités de constitution des zones.

Quant aux bourses, il a appelé à une révision du système pour le démocratiser.

M. Paul Loridant a jugé préoccupante la situation de l'enseignement supérieur. Il a signalé certaines difficultés de fonctionnement des universités, notamment quant au mode d'élection du président et demandé si une modification législative était envisageable sur ce dernier point.

M. Jean Francou a demandé quels moyens pouvaient être développés en faveur de l'éducation physique dans le primaire assurée par les instituteurs. Il a aussi souhaité que le Gouvernement envisage les possibilités de validation des diplômes des écoles d'officiers et de sous-officiers afin de faciliter leur reconversion dans les entreprises.

M. René Monory a souligné que l'échec de l'éducation nationale résultait d'un manque de volonté politique et d'une absence de programmation ainsi que du corporatisme. Il a déclaré que l'éducation nationale devait disposer d'un plan et ne pouvait se contenter d'une loi d'orientation.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a demandé au ministre d'Etat comment il envisageait l'enseignement des langues dans le primaire. Puis, il a attiré son attention sur le mauvais fonctionnement du système des bourses et

s'est interrogé sur le bien-fondé d'une politique tendant à une scolarisation à partir de deux ans.

Répondant aux intervenants, **M. Lionel Jospin** a d'abord considéré que la commémoration du bicentenaire de la Révolution française pouvait constituer une occasion de revivifier le sens civique.

Quant aux retards dans les mandatements, il a annoncé qu'il allait étudier les moyens d'y remédier.

Il a estimé que la révision des rythmes scolaires devrait permettre de dégager un temps pour la catéchèse mais dans des lieux appropriés.

Concernant la lecture, il a annoncé qu'il comptait mettre l'accent sur les apprentissages fondamentaux.

Le ministre d'Etat a ensuite souligné qu'il ne comptait pas opposer les dépenses pour l'éducation et celles pour la défense nationale.

En ce qui concerne la scolarisation à partir de deux ans, il a distingué le besoin social d'accueillir les enfants de deux ans, mais pas nécessairement à l'école, et la scolarisation à cet âge dont la nécessité fait discussion, sauf peut-être pour les enfants des milieux les plus défavorisés.

Pour les bourses du secondaire, **M. Lionel Jospin** a souligné l'accroissement de leur dotation et admis la nécessité de réviser le système.

Le ministre d'Etat a estimé que la discussion des contrats de plan Etat- régions lui semblait bien engagée.

Il a déclaré que la région pouvait constituer, en ce qui concerne les universités, le lieu d'osmose entre l'action de l'Etat, celles des collectivités territoriales et des entreprises.

Puis le ministre d'Etat, s'il a admis qu'il était difficile de demander un concours supplémentaire aux régions, a cependant insisté sur la nécessité pour les universités de

trouver des partenaires : régions, villes et même en dehors des collectivités territoriales.

Quant à l'évaluation du besoin de constitution de zones d'éducation prioritaires, il a considéré que ces zones avaient été essentiellement conçues pour le milieu urbain et il a reconnu que la nécessité d'en établir en milieu rural pouvait exister.

Il s'est enfin déclaré sensible aux difficultés rencontrées pour des élections de président d'université mais n'a pas annoncé de modification législative des modalités de ces élections dans l'immédiat.

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

Mercredi 19 octobre 1988. - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a tout d'abord procédé aux **nominations de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Etienne Dailly** pour la **proposition de loi constitutionnelle n° 2 (1988-1989)** de M. Georges Lombard, tendant à améliorer la pratique référendaire ;

- **M. Raymond Bouvier** pour sa **proposition de loi n° 3 (1988-1989)** relative aux **incompatibilités familiales au sein des conseils municipaux.**

La commission a ensuite **décidé de demander à être saisie pour avis du projet de loi n° 4 (1988-1989)** relatif à **l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social** et a d'ores et déjà désigné **M. Jacques Thyraud** comme **rapporteur pour avis** de ce texte.

Puis la commission a procédé à **l'examen du rapport** présenté par **M. Auguste Cazalet** sur la **proposition de loi n° 31 (1988-1989)** adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la **prorogation du mandat des membres des comités économiques et sociaux régionaux.**

Après avoir rappelé l'évolution et le rôle de ces comités, le rapporteur a expliqué que la proposition avait pour objet de proroger de six mois le mandat de leurs membres (du 15 novembre 1988 au 15 mai 1989) afin que le Gouvernement dispose des délais nécessaires pour

actualiser la composition de ces comités en tenant compte de l'évolution de la représentativité des organismes désignataires, améliorer certains modes de désignation et réfléchir au fonctionnement des comités. Il s'est ensuite interrogé sur le caractère législatif ou réglementaire des dispositions concernant les C.E.S.R. et sur la nécessité de clarifier les compétences respectives du Parlement et du pouvoir réglementaire dans ce domaine. La commission, après un débat auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Auguste Cazalet, rapporteur, MM. Guy Allouche, Michel Dreyfus-Schmidt et Daniel Hoeffel**, a **adopté sans modification** la proposition de loi qui lui était soumise et a chargé le rapporteur d'interroger en séance publique le Gouvernement sur ses intentions en matière de délégalisation des dispositions législatives relatives aux C.E.S.R. ainsi que -sur la suggestion de **M. Guy Allouche**- sur l'opportunité de faire coïncider les désignations des membres des comités avec les élections au conseil régional.

Puis la commission a **examiné deux amendements** présentés par M. Charles Lederman et Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste sur le **projet de loi n° 328 (1987-1988) instituant l'aide judiciaire devant les cours administratives d'appel** et modifiant la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des **commissions et désignations d'office**.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a précisé que ces amendements tendent à modifier le seuil de ressources à partir duquel il est possible de prétendre au bénéfice de l'aide judiciaire et proposent d'établir un parallèle entre ce seuil et le montant du S.M.I.C. Il a estimé qu'une telle modification n'entre pas dans le champ d'application du projet de loi et serait susceptible de se voir opposer l'article 40. Il a, en conséquence, proposé d'émettre un avis défavorable sur ces amendements.

Après l'intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** regrettant la faiblesse des arguments présentés et de

M. Marcel Rudloff considérant qu'une modification du système de l'aide judiciaire justifie la présentation d'un projet de loi d'envergure, la commission a émis un **avis défavorable sur lesdits amendements.**