

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION,  
RÉDACTION ET ADMINISTRATION  
26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15.



TÉLÉPHONE :  
Rens. (1) 45-75-62-31 Adm. (1) 45-78-61-39  
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

## COMPTE RENDU INTEGRAL

28<sup>e</sup> SEANCE

Séance du mercredi 27 novembre 1985

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. **Procès-verbal** (p. 3411).
2. **Loi de finances pour 1986.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3411).

Discussion générale (*suite*) (p. 3411)

Politique en matière d'éducation nationale (p. 3411)

MM. Paul Séramy, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles ; Maurice Lombard, Jacques Desacres, Marcel Henry, Michel Miroudot, Jacques Machet, Bernard-Charles Hugo, Albert Vecten, Jacques Habert, André Labarrère, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

*Suspension et reprise de la séance*

### PRÉSIDENTCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

MM. Adolphe Chauvin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles ; Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget (budget et consommation) ; le président.

Politique en matière de justice (p. 3424)

MM. François Collet, au nom de la commission des lois ; Michel Miroudot, Marcel Rudloff, le secrétaire d'Etat.

Renvoi de la suite de la discussion.

3. **Décès d'un ancien sénateur** (p. 3429).
4. **Renvois pour avis** (p. 3429).
5. **Transmission de projets de loi** (p. 3429).
6. **Dépôt de rapports** (p. 3429).
7. **Ordre du jour** (p. 3429).

# COMPTE RENDU INTEGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER, vice-président

La séance est ouverte à neuf heures cinquante.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## LOI DE FINANCES POUR 1986

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1986, adopté par l'Assemblée nationale (nos 95, 96, 1985-1986).

Le Sénat va poursuivre la discussion générale.

### Politique en matière d'éducation nationale

**M. le président.** Nous abordons la politique en matière d'éducation nationale.

La parole est à M. Séramy.

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici au terme d'une législature qui, dans le domaine de l'éducation nationale, aura été fertile en événements. Tous les degrés et tous les types d'enseignement ont fait l'objet de réformes ou, du moins, de tentatives de réforme. Dans presque tous les cas, ces réformes ont conduit à l'examen, puis au vote d'une loi.

Cette frénésie n'est pas, quoi qu'en disent certains, une bonne chose pour notre système éducatif. Les élèves, les maîtres, les parents, ballottés d'une réforme à l'autre, ont bien ou mal à s'y retrouver. Il eût sans doute mieux valu légiférer moins et gérer mieux. Notre système scolaire a, d'abord et surtout, besoin d'une gestion efficace de ses moyens, mais il est vrai que ce n'est pas avec cela que l'on fait la « une » des journaux.

Au crépuscule de cette législature, le moment est venu de dresser le bilan de la politique suivie pendant près de cinq ans : un bilan peu flatteur pour le Gouvernement, accablant pour les familles, désastreux pour le pays.

Et pourtant, que n'avait-on annoncé ! La majorité apparue en 1981 avait fait de la formation son cheval de bataille et avait multiplié les promesses. Elles disposait d'ailleurs de la

sympathie de larges secteurs du milieu enseignant. Cantonnée dans l'opposition pendant près d'un quart de siècle, la gauche avait eu tout le loisir d'élaborer, de peaufiner un programme inspiré d'une autre logique qui devait se traduire en termes de rupture et permettre au système éducatif d'accomplir des progrès significatifs.

Force est de reconnaître que ces espoirs ont été complètement déçus. On a bien commencé par une longue période de flottement au cours de laquelle les commissions de réflexion et les groupes de travail se sont multipliés. Mais nul ne savait à quoi s'en tenir sur les orientations du ministère ; tout le système scolaire était remis en chantier mais rien ne s'élaborait.

Finalement, le ministère a engagé une réforme des collèges, dont on peut dire aujourd'hui qu'elle était complètement irréaliste. Vinrent ensuite la réforme des universités, réforme inutile et dangereuse, comme cela a été maintes fois dénoncé ici, et, enfin, une tentative, tout aussi inutile et plus dangereuse encore, de faire disparaître le pluralisme scolaire.

Fort heureusement, l'immense mobilisation qui s'est produite contre la remise en cause des libertés scolaires a conduit le Gouvernement à renoncer à ses projets néfastes.

Le nouveau ministre s'est efforcé de changer de terrain. Il a engagé une croisade fondée sur la restauration de certaines valeurs traditionnelles du système scolaire, comme si les problèmes de l'avenir pouvaient trouver des solutions dans le passé.

Il est vrai que tout était bon pour rétablir la confiance envers le service public que le précédent ministre avait sérieusement ébranlée.

Au terme de ce parcours en zigzag, il est bien difficile, pour ne pas dire impossible, de discerner les progrès accomplis en qualité comme en efficacité dans le système éducatif et, après cinq années d'exercice des responsabilités, le Gouvernement ne peut plus invoquer sans ridicule « l'héritage » légué par ses prédécesseurs.

J'ai dit à l'instant que je ne voyais pas les progrès accomplis ; je dois ajouter que, dans de nombreux domaines, les insuffisances de la politique menée depuis 1981 ont manifestement aggravé les difficultés de l'enseignement.

L'absence de cohérence et le manque de réalisme des orientations, les retards dans le fonctionnement matériel et l'équipement, les conditions inacceptables dans lesquelles a été engagée la décentralisation, la rigidité sclérosante du budget de l'éducation, tout cela hypothèque les chances d'un redressement, pourtant indispensable à l'avenir du pays.

Certains trouveront peut-être que je noircis à plaisir le tableau. Mais ceux qui me connaissent savent que je ne procède pas par affirmations ; quelques exemples me permettront d'illustrer le manque de cohérence et de réalisme de la politique gouvernementale.

Commençons par les aspects qui sont, apparemment, les moins favorables à mon propos, je veux parler des mesures concernant les enseignants.

Le Gouvernement se vante d'avoir accompli un effort sans précédent de créations d'emplois. Qu'en est-il au juste ? Il est vrai que, dans la première année de la législature, plus de 45 000 emplois nouveaux ont été créés. Mais ensuite, très rapidement, le recrutement est revenu à un niveau inférieur à ce qu'il était avant 1981 ; en deux ans, le nombre de créations d'emplois a baissé de 96 p. 100 ! Dans le projet de budget pour 1986, seulement 330 emplois nouveaux apparaissent, soit dix fois moins que les chiffres habituels d'avant 1981.

Les effets néfastes de tels « coups d'accordéon » dans le recrutement des maîtres sont bien connus : les recrutements massifs et ponctuels obligent les jurys à accueillir des candidats d'un niveau inférieur à celui qui est habituellement requis ; les années suivantes, les jurys doivent, au contraire, exclure des candidats d'un niveau satisfaisant parce que le nombre de postes au concours est devenu extrêmement faible ; finalement, le renouvellement du corps est durablement bloqué.

J'ajoute que, dans un tel contexte, les étudiants sont privés de tout repère pour savoir s'ils peuvent ou non s'orienter vers l'enseignement. Comment pourraient-ils évaluer leurs chances et organiser leurs études quand la politique de recrutement est à ce point fluctuante ?

A terme, on risque de ne recruter que des médiocres, peu motivés et uniquement attachés aux avantages d'un statut corporatiste à l'extrême.

Les efforts de recrutement, que le Gouvernement ne cesse de mettre en avant dans son bilan, relèvent en réalité de la fiction, mais qui s'en étonnera ?

Un autre exemple d'incohérence dans la gestion des personnels concerne l'auxiliaariat. Un plan très important de résorption de l'auxiliaariat a été engagé par le ministère : à peu près 14 000 auxiliaires ont été titularisés chaque année depuis 1983 ; et, pour 1986, plus de 6 000 nouvelles titularisations sont prévues. Ainsi en quatre ans, plus de 48 000 auxiliaires auront été titularisés.

Mais ce qui est extraordinaire, c'est qu'en même temps le ministère s'est livré à de nouveaux recrutements, et cela dans des proportions très importantes. Savez-vous, mes chers collègues, que 28 000 nouveaux auxiliaires ont été embauchés et que plus de la moitié des recrutements l'ont été pour l'enseignement technique ? Est-ce sur cette politique des personnels que l'on va fonder la rénovation des formations technologiques ?

Les réformes des différents degrés d'enseignement ne sont pas mieux traitées.

S'agissant des écoles, le ministre a insisté sur la nécessité de transmettre des connaissances précises ; ce que l'on appelait les « activités d'éveil » a été remplacé par un programme détaillé. Tout cela est fort bien. Mais comment va-t-on concilier la volonté d'inculquer certaines connaissances précises avec l'impératif, lui aussi réaffirmé, d'acquérir les apprentissages fondamentaux de la lecture, de l'écriture et du calcul ? Chacun sait que bon nombre d'élèves ne savent pas correctement lire, écrire ou compter au sortir de l'école primaire. En poursuivant deux lièvres à la fois, les résultats s'annoncent dès à présent catastrophiques.

Pour parachever cet affligeant tableau, aucun poste supplémentaire d'instituteur n'est prévu pour 1986, alors que 800 postes ont été supprimés l'an dernier. Chacun sait que les besoins sont loin d'être satisfaits, surtout dans l'enseignement préélémentaire, notamment en zone urbaine. Va-t-on, en contrepartie, assister à la fermeture de classes en milieu rural ? Là encore, les promesses de 1981 paraissent bien lointaines.

L'école primaire ne va pas bien, mais les collèges vont-ils mieux ?

La réforme annoncée contient bien des incertitudes. Je ne suis pas certain que la « fameuse pédagogie différenciée » et les non moins fameux « groupes de niveau par matière » soient un remède miracle aux difficultés des collèges. Mais cela se discute. Ce qui paraît sûr, en revanche, c'est que la réforme supposerait des moyens nouveaux, ne serait-ce que pour compenser l'abaissement du temps de service des professeurs d'enseignement général des collèges, qui va passer de vingt et une heures à dix-huit heures. Or, le ministère a décidé, au contraire, de n'accorder aux collèges aucun poste supplémentaire en 1986, en s'abritant derrière l'argument - qui a pourtant beaucoup servi - de la baisse démographique.

Ce divorce entre les ambitions et les moyens est encore plus flagrant dans le cas de la réforme des lycées, qui vient d'être annoncée avec quelque ostentation.

L'objectif, nous dit-on, est de conduire, dans un délai de quinze ans, 80 p. 100 d'une classe d'âge au « niveau du baccalauréat ».

Mais de quels moyens nouveaux dispose le ministère ?

L'accueil par les lycées de plus de 50 000 élèves supplémentaires par an demanderait un effort important de créations d'emploi et, pour les régions, la construction de plusieurs centaines de nouveaux établissements, dont elles devraient également financer le fonctionnement matériel. Or, nous sommes loin du compte : les classes des lycées sont le plus souvent surchargées et la maigreur des crédits qui vont être transférés aux régions ne leur permettra certainement pas de financer des équipements nouveaux. Là encore, le contraste entre l'ampleur des objectifs et la médiocrité des moyens saisit l'observateur le plus neutre.

Les nouvelles orientations dans le domaine de l'enseignement supérieur ont été traduites dans la loi du 26 janvier 1984 ; le Sénat s'est opposé à ce texte, qu'il jugeait dangereux, tant pour la qualité que pour l'efficacité des enseignements supérieurs. Aujourd'hui, il est de plus en plus manifeste que nos positions étaient fondées et que le Gouvernement commence à éprouver quelque embarras. Ainsi, lors de l'examen du projet de loi sur l'enseignement technologique et professionnel, il était prévu, au départ, que la loi de 1984 ne s'appliquerait pas pour la désignation des responsables des universités de technologie. Malheureusement, l'Assemblée nationale, gardienne sourcilieuse de la « loi Savary », a fait rentrer dans le rang ces établissements pour les soumettre au droit commun du nivellement par le bas. Mais il est clair que le ministère a manifesté le début d'une prise de conscience des dangers du texte qu'il a lui-même imposé. Bien évidemment, ce début ne nous suffit pas : pour sa part, votre commission continue à juger qu'une abrogation complète de la « loi Savary » est indispensable et qu'elle constitue le préalable à toute rénovation véritable de nos universités.

Un autre sujet d'inquiétude persistante pour la commission concerne la politique suivie à l'égard de l'enseignement privé.

Certes, nous n'en sommes plus à l'époque où le Gouvernement s'en prenait directement aux lois qui protègent les libertés scolaires ; mais il reste à obtenir l'application pleine et entière des lois en vigueur, dans le respect de leur lettre comme de leur esprit. Or j'observe que, pour 1986, seulement 438 nouveaux contrats sont prévus ; ce nombre, moins irréaliste que celui de l'année dernière, reste néanmoins inférieur à ce qui serait nécessaire pour que les établissements privés soient à même de répondre à l'attente des familles.

De plus, l'enseignement privé se trouve, sans aucune justification sérieuse, totalement exclu du « plan informatique » mis en œuvre par le ministère dans le service public. Cette discrimination est d'autant plus étonnante que le projet de loi sur l'enseignement technologique et professionnel, actuellement en discussion, prévoit, en son article 3, que « tous les élèves seront initiés à l'usage de l'informatique ». Faut-il conclure qu'on perd sa qualité d'élève en choisissant un établissement privé sous contrat ?

Enfin, des problèmes liés à la situation des maîtres se posent toujours avec acuité : pour la formation continue, les crédits vont progresser l'année prochaine, mais la « loi Guermeur », toujours en vigueur sur ce point, qui prévoit l'égalité de traitement entre l'enseignement public et l'enseignement privé pour les dépenses de formation, continue à n'être que très partiellement appliquée. Enfin, comment oublier l'incertitude qui pèse sur les règles de nomination des maîtres ? Un projet de circulaire que j'ai lu tout récemment contient des mesures peu rassurantes.

Mon propos ne serait pas complet si je n'évoquais, dans cette enceinte, la mise en œuvre des transferts de compétences.

Certains n'ont pas hésité à qualifier, avec des accents triomphants, la décentralisation de « grande affaire du septennat ». Un examen approfondi et objectif devrait conduire ces laudateurs à plus de modestie.

En effet, si, dans son principe, la décentralisation est une bonne chose, les modalités de sa mise en œuvre sont beaucoup plus critiquables. Le ministère de l'éducation nationale, inhibé par un centralisme exacerbé, n'a pas accepté un quelconque partage de ses prérogatives essentielles et, simultanément, le ministère de l'intérieur n'a pas consenti un transfert adéquat des moyens, ce qui aurait évité de faire de cette réforme un marché de dupes pour les collectivités locales.

Je n'aurai garde d'évoquer l'ensemble des problèmes qui se posent, tant le bilan est lourd et tant les contentieux sont multiples.

A propos de contentieux, je voudrais m'étonner de l'offensive des commissaires de la République contre les délibérations des collectivités locales qui accordent des garanties d'emprunt aux établissements d'enseignement catholique, au mépris d'une pratique fort ancienne et courante.

Je m'en tiendrai donc à l'essentiel. L'Etat a légué aux collectivités la charge de l'entretien et de la construction des collèges et des lycées. A une époque où il calculait déjà au plus juste ses dotations, les bâtiments n'ont été que fort médiocrement entretenus, et c'est peu dire que, aujourd'hui, le patrimoine scolaire est en ruine. Les collectivités locales - régions et départements en l'occurrence - ont devant elles un lourd travail de rattrapage avant même d'engager de nouveaux programmes d'équipement.

Une pareille situation doit être rapprochée des déclarations récentes du ministre sur l'accroissement du nombre des bacheliers. Loin de moi l'idée qu'il ne faut pas accroître le nombre des diplômés ; mais vous ne m'empêchez pas de penser que le ministre est en ruine. Les finances des collectivités, puisque ses projets conduisent ni plus ni moins à accroître leurs dépenses.

Mes chers collègues, voilà comment l'on conçoit la décentralisation Rue de Grenelle : le ministre ordonne, les collectivités locales paient.

Une autre illustration des faux-semblants de cette décentralisation nous est fournie par le plan « informatique pour tous ». Ce que l'on a présenté comme un grand bond en avant se révélera bientôt une opération « chic et toc ». Je passe sur les développements où, un certain lyrisme aidant, on présente l'initiation à l'informatique comme une méthode révolutionnaire qui va permettre à l'école de surmonter aussitôt ses difficultés. Pour moi, la pierre philosophale pédagogique reste encore à trouver, et le doyen de l'inspection générale, dans un récent numéro du journal *Le Monde de l'éducation*, s'est montré, lui aussi, de cet avis.

Mais il y a plus grave. Les communes auxquelles on a livré les matériels - dans des conditions souvent chaotiques - vont bientôt découvrir la face cachée de ce plan mirifique. D'ici à un an, ce sont elles qui auront la charge de la maintenance et du renouvellement. A quel prix ? Selon quelles conditions ? Rien n'est dit. Une seule chose est évidente : le coût de l'opération sera lourd.

Et voilà comment le Gouvernement jongle avec les finances locales ! Comme s'il ne lui suffisait pas d'alourdir les charges des collectivités, il leur impose désormais de financer les gadgets d'un Premier ministre épris de modernité.

Le dernier point que je souhaite aborder est peut-être le plus préoccupant puisqu'il concerne l'aide sociale. Il témoigne de façon si éloquente du divorce entre les promesses et les mesures prises que je vous épargnerai un effet facile.

Qu'elles sont loin les déclarations des ministres successifs sur la « démocratisation » du système éducatif, la lutte contre l'échec scolaire, la réduction des sorties prématurées du système éducatif ! Combien est affligeante la situation des bourses, les seules aides à vocation véritablement sociale, tant elles ont été abaissées, négligées, sacrifiées ! Les effectifs de boursiers ont stagné, et le pouvoir d'achat des bourses a connu une érosion continue pour le premier cycle et le second cycle long. Et comme si cela était insuffisant, la tendance va s'accroître encore l'an prochain, puisque le projet de budget prévoit d'augmenter - si l'on peut dire ! - les crédits de 1,6 p. 100 alors que les effectifs vont encore progresser. Si l'on rapproche ce chiffre de ceux de 1985, on s'aperçoit qu'en deux ans la régression en francs constants est de l'ordre de 8 p. 100.

Ce simple et ultime exemple révèle, mieux que tout autre, la duplicité d'une politique. Il est d'autant plus attristant qu'il fait peser la rigueur sur ce que nous avons de plus sacré et de plus précieux : les enfants.

Le présent débat est l'occasion pour le Sénat de marquer sa désapprobation envers une politique scolaire et universitaire qui a échoué. Quels que soient l'habileté avec laquelle elle est présentée par l'actuel titulaire du ministère et les effets de voix de ceux qui le soutiennent, le constat s'impose : c'est l'échec.

Cela est d'autant plus humiliant pour l'actuel Gouvernement que ses ambitions l'avaient conduit, comme je l'ai rappelé, à promettre des miracles.

La réalité est aujourd'hui plus prosaïque : les miracles n'ont été que des mirages et, malgré certaines déclarations, le « passeport pour la réussite » n'est, en fait, qu'un visa pour l'échec.

M. Chevènement, qui ne dédaigne pas une certaine théâtralité, a préconisé dans ses réformes le rétablissement d'un enseignement de l'histoire sur les fondements de la tradition. Brandissant, glorieux, la partition de *La Marseillaise*, il voudrait passer pour l'héritier direct des grands législateurs de la République. Eh bien, nous ne verrons pas la scène épique de Jules Ferry transmettant le flambeau à Jean-Pierre Chevènement. En 1981, la gauche avait pris date ; elle voulait mettre un point d'orgue sur l'école. Le chroniqueur de demain pourra écrire que, dans ce domaine plus que dans d'autres, cinq ans après, la gauche n'a pas été au rendez-vous que lui donnait l'Histoire. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

**M. le président.** La parole est à M. Maurice Lombard.

**M. Maurice Lombard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après M. le rapporteur, qui a abordé ce sujet avec la compétence qu'on lui connaît, je reprendrai un problème qui nous préoccupe tous, nous qui avons la responsabilité des collectivités locales, celui des conséquences, pour les départements et les régions, du transfert de compétences en matière scolaire.

Après les premiers contacts qui précèdent le transfert réel, le 1<sup>er</sup> janvier 1986, tous les responsables des départements et des régions éprouvent, me semble-t-il, les plus grandes craintes. En effet, la lecture des budgets de fonctionnement des établissements transférés montre qu'au cours des quatre dernières années les dotations de fonctionnement accordées par l'Etat ont stagné, voire, dans certains cas, régressé en francs courants et, parfois, en francs constants.

Il en résulte donc une inquiétante détérioration de la situation des établissements. Les intendants, les principaux, les proviseurs ont consacré les sommes mises à leur disposition à l'essentiel - chauffage, éclairage - afin d'assurer la survie matérielle des établissements et ils ont différé les acquisitions, pourtant primordiales, concernant le petit matériel d'enseignement ainsi que le matériel de fonctionnement des bureaux.

Aujourd'hui, le matériel est donc en très mauvais état. De plus, les enseignants nous ont annoncé qu'ils avaient adressé des réclamations aux départements et aux régions afin de suppléer la carence de l'Etat au cours des trois à quatre années passées.

Dans le domaine de l'investissement, la situation n'est pas meilleure. Comme le disait M. le rapporteur pous avis, les établissements qui nous sont transférés sont souvent en très mauvais état. Certaines collectivités locales ont très sérieusement investi au cours des années passées pour pallier la carence de l'Etat, mais un certain nombre d'établissements offrent véritablement l'image de ruines à tel point que l'on peut se demander s'il ne serait pas préférable de les raser plutôt que d'engager des réparations extrêmement coûteuses.

Assumant la responsabilité de ce transfert pour le département de la Côte-d'Or, aux mois de juillet et de septembre, je me suis astreint à visiter une vingtaine de collèges transférés. Dans certains, des bâches de plastique recueillaient l'eau pour éviter l'inondation des salles de classe. Dans d'autres, des installations de sécurité électriques tout à fait essentielles se trouvaient dans un état désastreux. Les collectivités locales seront donc saisies de demandes qu'elles ne pourront pas satisfaire car les moyens qui leur sont transférés ne sont pas à la hauteur des tâches qui leur sont confiées.

Dans ce domaine, une première remarque concerne les assurances. L'Etat était son propre assureur. Or, dans le calcul de la cotisation de décentralisation qui nous est transférée au titre des collèges et des lycées, il n'est pas tenu compte de cette responsabilité dont l'Etat se trouve déchargé. Par conséquent, il me paraît tout à fait anormal qu'un calcul ne permette pas de compenser la charge nouvelle que les départements et les régions devront assurer.

A cet égard, je me permettrai de suggérer à M. le ministre de l'éducation nationale de prendre modèle sur les conventions passées entre l'Etat et les établissements privés : la dotation versée à ces établissements a été majorée de 5 p. 100 pour tenir compte du fait que l'Etat ne les assurait pas. Puis-

qu'il n'assure désormais plus les collèges et les lycées publics, la dotation qui nous est transférée doit être majorée de 5 p. 100.

Une deuxième remarque porte sur la mise à disposition des personnels. Les besoins des départements et des régions pour la gestion des établissements qui leur sont confiés sont évidents. Ils supportent désormais des charges qui étaient auparavant celles de l'Etat. Si l'Etat conserve la responsabilité de la gestion des personnels de l'enseignement et des programmes, il n'en reste pas moins qu'un grand nombre d'agents des rectorats et des inspections d'académie se trouvent en réalité déchargés de leurs missions. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1986, certains hommes et certaines femmes appartenant aux rectorats n'auront plus les attributions qui étaient les leurs. Qu'advient-il de ces agents ? Seront-ils repris par l'Etat dans une politique de redéploiement entre ses divers services ? Seront-ils progressivement mis à la retraite ? Seront-ils individuellement ou par petits services mis à la disposition des collectivités locales, ce qui serait sans aucun doute une solution de bon sens ?

Je sais bien que M. le ministre pourrait me répondre qu'une procédure a été prévue pour la mise à disposition, à titre de conseil, des services des rectorats et des inspections d'académie. En réalité, la pratique nous montre, que cette procédure est lente à mettre en place et qu'elle est souvent inefficace. Je cite un exemple. Le 23 juillet 1985, voilà déjà plusieurs mois, le président du conseil général de la Côte-d'Or écrivait au recteur de l'académie de Dijon pour lui demander des informations sur les prévisions démographiques et pédagogiques pour la rentrée 1986. A la date du 24 novembre, le recteur n'avait pas encore répondu.

On éprouve donc le sentiment que l'on assiste, d'une part, à un transfert de responsabilités et, d'autre part, à un gaspillage d'énergie. Des fonctionnaires seront recrutés par les collectivités locales pour faire le travail que des fonctionnaires de l'Etat, qui seront de ce fait totalement inemployés, n'auront plus à faire. Je pense, en particulier, aux personnels techniques des rectorats qui, dans la logique du système, sont désormais totalement déchargés de leurs fonctions. Le ministère de l'éducation nationale ne semble pas avoir encore choisi leur destination et leur emploi.

Pour l'avenir, j'ai le sentiment qu'un autre désordre s'établira dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales. En effet, pour les années à venir, aucun véritable programme n'est présenté en matière d'évolution des effectifs et de pédagogie dans l'enseignement secondaire. Les statistiques de l'I.N.S.E.E. et les études réalisées par les communes laissent prévoir des diminutions d'effectifs très importantes dans les années à venir. Pour la région Bourgogne, entre 1985 et 1990, la diminution des effectifs dans le premier cycle est estimée à 11 000 élèves dont 4 000 environ pour le département de la Côte-d'Or. En revanche, la politique amorcée par M. le ministre de l'éducation nationale laisse prévoir une augmentation très sensible des effectifs du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

Les conséquences se feront bien entendu sentir dans la gestion des établissements, c'est-à-dire dans l'intendance que départements et régions devront assurer. Quels seront les établissements pour lesquels les services de l'Etat proposeront, comme on nous l'a laissé entendre à plusieurs reprises, le retrait des équipes pédagogiques en raison de la faiblesse des effectifs ? Quels seront, au contraire, les établissements qui recevront de nouveaux élèves ? En particulier dans l'enseignement du deuxième cycle, quelles constructions de lycées nous seront demandées pour faire face à l'accroissement des effectifs et des besoins pédagogiques ?

Jusqu'à ce jour, aucune proposition n'a été faite ou, semble-t-il, étudiée par les services des rectorats.

Or, 1990 c'est demain et l'on se tournera vers les collectivités locales avec beaucoup de légèreté, je le crains, pour leur demander de fournir à l'éducation nationale des moyens que celle-ci n'aura pas prévu de lui fournir.

Face à cette incohérence et à cette légèreté à l'égard de ceux qui, demain, assumeront la responsabilité des enfants de nos départements et de nos régions, il convient de tirer la sonnette d'alarme et de faire part de notre inquiétude, voire de notre indignation. En effet, l'Etat se décharge sur d'autres des responsabilités qui ont traditionnellement toujours été les siennes. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. ainsi que sur celles de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Descours Desacres.

**M. Jacques Descours Desacres.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'importance de l'enseignement supérieur est telle pour notre pays que les orientations le concernant constituent un des éléments fondamentaux de la politique de la France et méritent une place particulière dans nos réflexions au cours de la discussion générale du projet de loi de finances.

Nos universités, nos grandes écoles, nos grands établissements apportent une contribution inégalable au rayonnement de la France et, comme chaque année, la commission des finances a étudié les crédits demandés par le Gouvernement pour leur donner les moyens d'assumer leur mission.

Cependant, à ce point du débat, il n'appartenait pas au rapporteur spécial de la commission des finances d'ajouter quoi que ce fût à ce qui a été dit globalement par le rapporteur général, avec sa vigueur et sa lucidité habituelles, dans son analyse préliminaire.

Puisque le moment n'était pas venu de présenter les diverses actions mentionnées dans le fascicule budgétaire et de décrire leur évolution, ce que chacun pourra d'ailleurs trouver dans le rapport écrit, il a paru néanmoins nécessaire au rapporteur d'évoquer, comme c'est son devoir, quelques-unes des préoccupations constantes de la commission, en regrettant qu'un même département ministériel lui en fournisse le motif, parfois depuis plusieurs années, en dépit de ses avertissements.

En ne prenant pas, toutefois, la parole au nom de la commission, le sénateur que je suis pourra se permettre de faire quelques constatations, fussent-elles de simple philologie, qui le conduisent à diverses interrogations.

La première d'entre elles, que j'ai évoquée hier matin, concerne l'évolution du déroulement de la discussion budgétaire au Sénat, sous l'actuelle Constitution. Le rituel s'en était quelque peu figé en vingt-cinq ans. Les temps forts, sur les plans non seulement de la procédure, mais aussi de l'efficacité des votes, se trouvaient trop souvent placés à une heure avancée de la nuit où les lumières qu'avait pu apporter le débat étaient occultées par le rideau des prises de position antérieures.

Les budgets de chaque ministère, adoptés après de longs et minutieux débats, devenaient, dans l'esprit de ceux qui les votaient, un quasi-contrat avec les ministres et, pour ceux qui ne les votaient pas, des références, alors que, pour le pouvoir exécutif, ils constituaient des autorisations de lever l'impôt et des engagements de ne pas dépasser des plafonds de dépenses, sinon de les atteindre.

Il a fallu l'extension de la procédure des crédits d'avance, l'accélération de la présentation des lois de règlement, ainsi que le creusement, parfois brutal, entre prévisions et réalité par l'annulation des crédits, pour mettre en relief le caractère aléatoire des budgets votés.

La situation actuelle est peut-être l'aboutissement de ce désenchantement progressif, accentué par une certaine déinvolution du pouvoir exécutif à l'encontre des principes fondamentaux du droit budgétaire.

Déjà, le très regretté M. Pellenc rappelait l'obligation d'une stricte ventilation entre crédits de fonctionnement et crédits d'investissement ; les gouvernements successifs avaient jusqu'alors consenti à y procéder.

Jamais, jusqu'à cette année, à ma connaissance, une réponse ministérielle n'avait fait état du report volontaire, sur les crédits de dépenses en capital, de sommes destinées à couvrir des dépenses de fonctionnement, aggravant et officialisant ainsi une pratique antérieure déjà réprouvée par la commission des finances, cette manière d'opérer permettant, en outre, de faire ressortir un taux de progression factice des crédits d'investissement.

Les glissements d'emplois d'une section à l'autre dans le budget du ministère de l'éducation nationale permettent des interprétations diverses des mêmes chiffres au détriment de la clarté, qui est une des règles budgétaires fondamentales.

Alors que ce budget se rigidifie d'année en année par la progression de la part des dépenses de personnel, qui approche les 75 p. 100, et par le volume des services votés, qui représenteront 93,4 p. 100 des crédits demandés pour 1986, le Gouvernement, qui exerce sa rigueur à l'égard de la fonction publique, consent pour ce département des mesures catégorielles qui aggravent cette situation.

Pour retrouver sans doute quelque aisance sans majorer la part des crédits de l'enseignement supérieur dans le budget de l'Etat, inférieure dans le projet de loi de finances pour 1986 à ce qu'elle était en 1985, il est proposé de désengager l'Etat par le transfert de charges - sur les étudiants et leur famille, par la majoration des droits d'inscription ; sur la sécurité sociale, par la suppression de la contribution au régime des étudiants de plus de 350 millions de francs ; sur les régions, par le biais des contrats - alors que dans les textes fixant la répartition des compétences, l'enseignement supérieur relevait de l'Etat seul.

Le recul continu de la part des investissements se traduit par une dégradation des immeubles des universités, dont le Gouvernement paraît enfin avoir pris conscience de la gravité ; mais la pente sera rude à remonter et, sur ce plan, je souscris aux observations qui viennent d'être présentées par les orateurs qui m'ont précédé.

La même constatation et les mêmes craintes s'appliquent peut-être avec plus d'acuité aux grands établissements dont le rôle, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Hexagone, est considérable. Non seulement leur patrimoine mais leur fonctionnement même sont atteints par l'insuffisante modernisation de leurs matériels et par une suppression de postes proposée pour 1986, après la stagnation de leur nombre au cours des années précédentes.

La situation des bibliothèques est pire encore. Alors que les publications se développent à travers le monde comme en France à un rythme accéléré et que les étudiants doivent s'y référer de plus en plus, une diminution des crédits de renouvellement plus ample que par le passé est la réponse apportée aux observations de la commission des finances, qui faisaient écho au cri d'alarme des usagers.

Je terminerai en évoquant le respect qui, à l'âge de mes études, entourait l'*alma mater* et que, par tradition, j'ai toujours conservé.

J'avais pensé à cette époque, peut-être par respect pour la mémoire de mon père, mais aussi en raison de la très grande considération portée aux professeurs d'université autour de moi, que l'acquisition d'un grade universitaire ajoutait quelque chose au diplôme d'une école.

L'évocation de ce mot « universitaire » me fait sentir la différence qui existe entre l'enseignement supérieur dispensé dans les universités et celui des écoles. Elle m'aide à comprendre une observation entendue de la bouche d'un étudiant qui me disait : « Maintenant, les universités sont plutôt faites pour les maîtres que pour les élèves, tout au moins au niveau du premier cycle ». En effet, alors que l'on attribue aux jeunes qui sortent d'une école, un nom dérivé de celui de leur école - ils sont centraliens, normaliens, saint-cyriens, polytechniciens, etc. - le terme « universitaire » s'applique, dans le langage courant, exclusivement aux professeurs.

Il est permis aussi de constater que plus les étudiants progressent vers des niveaux supérieurs, vers le troisième cycle, où les jeunes préparent par exemple des diplômes d'enseignement supérieur spécialisé, la part dans le corps enseignant des maîtres extérieurs à l'université s'accroît. J'ai le sentiment que cela correspond à l'aspiration actuelle des jeunes.

La poursuite des études en université ne se déroule plus du tout dans les mêmes conditions qu'il y a quarante ou cinquante ans. Le nombre des étudiants est bien supérieur. Les statistiques indiquent qu'il y a environ un million d'étudiants pour une centaine de milliers de fonctionnaires, ceux-ci étant constitués pour moitié par les professeurs et pour moitié par les personnels ingénieurs, techniciens et administratifs ; ces chiffres sont considérables.

Les jeunes arrivent à l'enseignement supérieur à un âge plus élevé de un, deux ou trois ans à ce qu'il était autrefois alors que le baccalauréat était obtenu à un âge inférieur. Si bien qu'un grand nombre de ces jeunes se trouvent dans le premier cycle à poursuivre des études de caractère général sans débouché immédiat alors qu'ils sont à l'heure des choix et qu'ils recherchent, avant tout, un enseignement qui puisse leur procurer à son terme une activité professionnelle.

Une grande réflexion s'est amorcée à ce sujet et la multiplication des catégories différentes de diplômes spécialisés leur semble une bonne chose. Elle répond en effet aux aspirations d'étudiants qui, ayant déjà fait leur choix, souhaitent voir s'ouvrir plus facilement les portes des professions. Ce mouvement doit être accentué.

Nul ne sait ce que donnera la création du magistère.

Une certaine déception a suivi, je crois, la création des nouveaux instituts universitaires de technologie, du fait que le nombre d'étudiants à se présenter à leur porte n'a pas correspondu aux espoirs qui avaient été formés.

Il y a lieu sans doute de persévérer dans ces créations, mais aussi d'étoffer les instituts existants, car les nouveaux ne seront recherchés par les jeunes que le jour où l'expérience de leurs prédécesseurs leur aura prouvé que leur fréquentation permet de déboucher sur une activité.

Je crois que, à l'heure actuelle, trop de jeunes dans le premier cycle ont le sentiment d'être incités à devenir étudiants pour ne pas être inscrits sur les listes de jeunes sans emploi.

Il faut accentuer les efforts qui ont déjà pu être accomplis et surtout ouvrir les portes de l'espérance à toute notre jeunesse. Cela ne peut se faire que par un renouveau, non seulement de notre économie, mais également de notre conception de l'avenir de la France. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Henry.

**M. Marcel Henry.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne vous étonnerai probablement pas en disant que je souhaite évoquer, devant vous, aujourd'hui, les problèmes liés à la participation de l'Etat aux dépenses d'enseignement public à Mayotte. Ces problèmes se posent de façon particulièrement aiguë à raison de difficultés propres à notre île dans les domaines juridiques et financiers, mais aussi à cause du contexte scolaire mahorais, donc de la spécificité des efforts à conduire.

Arrêtons-nous tout d'abord à la question scolaire telle qu'elle se posait voilà dix ans à Mayotte, après l'expérience de l'autonomie interne et du gouvernement territorial des Comores, et telle que nous avons donc essayé de la résoudre.

En 1975, 15 p. 100 seulement des enfants d'âge scolaire étaient effectivement scolarisés uniquement dans des filières d'enseignement général puisqu'il n'existait aucun établissement technique. Malgré la faiblesse de ce taux, le système éducatif était entièrement installé dans une logique de l'échec qui tenait à la fois au handicap linguistique - à Mayotte on parle une langue swahilie -, à l'extrême faiblesse des moyens qui ne permettait pas de construire des locaux scolaires, à l'éloignement géographique qui interdisait de concevoir des actions de formation extérieures de nos maîtres, dont certains n'avaient en fait qu'un niveau de cinquième ou de sixième, et surtout à une situation générale de sous-développement telle que l'enseignement, même limité, ne débouchait sur aucune perspective sérieuse pour les enfants.

En quelques années, il a fallu affronter ensemble tous ces handicaps. De fait, aujourd'hui, tous les enfants d'âge scolaire vont à l'école. Le nombre des maîtres a été multiplié par huit et celui des classes par six. Un véritable Cours Normal a été créé. Les initiatives associatives en matière d'enseignement professionnel ont été relayées par l'Etat. L'aide métropolitaine pour l'extension de l'enseignement secondaire général, pour les bourses, pour les transports scolaires s'est considérablement accrue et je ne peux que m'en féliciter.

Mais cet effort quantitatif encore très insuffisant - j'y reviendrai - devait s'accompagner d'une action qualitative.

Permettez-moi une comparaison triviale : on ne sert pas de l'enseignement comme on sert de la soupe. Il fallait donc adapter cet effort à la situation particulière de la société mahoraise, de notre économie, de notre culture. Cette situation particulière pouvait être résumée d'un mot, qu'expliquent à la fois le désintérêt de notre métropole et l'arbitraire comorien : « sous-développement ».

Comblent notre retard impliquait donc que nous mettions en place un système éducatif approprié à la problématique du développement mahorais. La formation des maîtres devait être accélérée pour satisfaire les besoins immédiats et accompagner, en outre, une croissance démographique record, supérieure à 4 p. 100 d'accroissement net annuel.

Les programmes de construction scolaire devaient être adaptés à nos faibles moyens financiers et nous ne pouvions envisager de grands ensembles scolaires tels que ceux de la métropole ou des départements d'outre-mer.

Les actions de formation devaient être d'abord orientées vers le développement de la base productive mahoraise, donc vers un enseignement professionnel satisfaisant en priorité les besoins locaux.



Nous avons conduit, sous la contrainte financière - je le répète - cet effort d'adaptation lequel, il faut bien dire, n'est que du « bricolage ». Aussi, le résultat est loin d'être satisfaisant.

La généralisation de la scolarisation, sous l'égide d'instituteurs insuffisamment formés, a partiellement abouti à un transfert du niveau de l'échec : à l'échec de la non-scolarisation ont été substitués le barrage de l'entrée en sixième, où échouent 85 p. 100 des élèves, ou la sortie sans diplôme après la troisième dans un pays qui n'offre que peu de débouchés au sortir d'une formation générale aussi modeste.

Dans le secteur de l'enseignement technique, le refus, prolongé jusqu'à l'année dernière, des ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture de faire face à leurs responsabilités nous avait obligés à mettre en place une filière ultracourte de formation-production sur les chantiers de la collectivité territoriale. Ce système médiocre ne motivait pas les meilleurs élèves qui s'orientaient vers le secondaire général avec l'espoir de suivre un enseignement long.

Cette sélection, à rebours des besoins de Mayotte, commence à produire des universitaires généralistes - qu'il conviendrait d'ailleurs d'aider plus convenablement pendant leurs études en métropole - exclusivement affectés à des tâches administratives à leur retour, alors que nous manquons cruellement de techniciens.

Après avoir fourni un gros effort quantitatif pour sortir Mayotte du sous-développement scolaire, il faut désormais prolonger cette action pour amener progressivement notre système éducatif à des normes qui donnent une véritable signification à notre enseignement.

Cela suppose notamment : un recrutement des élèves-instituteurs au niveau du baccalauréat ; une formation allongée au cours normal ; une revalorisation de la carrière des maîtres pour fixer à Mayotte les meilleurs des bacheliers ; une généralisation de la préscolarisation pour surmonter l'obstacle linguistique ; la réalisation de deux nouvelles tranches - une pour le nord, une pour le centre - de collège, au moins au niveau du premier cycle ; une diversification des classes de terminale à Mayotte et une organisation de tous les enseignements réglementaires ; la poursuite et l'accélération de l'expérience des centres d'études des technologies appropriées au développement de Mayotte - C.E.T.A.M. - dont le premier, qui devait ouvrir ses portes à la dernière rentrée, n'est pas encore achevé ; le regroupement des C.E.T.A.M. dans un véritable L.E.P. à statut expérimental ; la mise au point d'un système particulier pour l'accueil des étudiants mahorais en métropole ; cela suppose enfin, plus généralement, la couverture de l'ensemble de l'île par une zone d'éducation prioritaire.

Pour conduire ces actions, qui peuvent sembler nombreuses mais qui ne sont que le minimum absolument indispensable, il faut évidemment des crédits et ces crédits, pour l'essentiel, nous les attendons de l'Etat. Encore ne pourrait-il les verser, s'il en avait l'intention, que dans la mesure où nous disposons des cadres juridiques nécessaires.

Je veux rappeler que Mayotte, du fait, des anciennes lois d'autonomie interne, était une collectivité décentralisée bien avant l'heure pour ce qui concerne les compétences. Aujourd'hui donc, même si le préfet détient la fonction exécutive, la collectivité territoriale détient la compétence d'organisation du service public d'enseignement au moins pour le premier degré.

Le problème est que, en excluant Mayotte du champ d'application des lois de décentralisation, on ne lui a transféré aucune des ressources liées à cette responsabilité.

Certes l'Etat a, d'une part, conservé le secondaire et, d'autre part, décidé de contribuer financièrement au fonctionnement du primaire public. Mais cette contribution tend malheureusement à diminuer alors que le principe retenu avait été celui d'une couverture progressive tendant vers 100 p. 100 des dépenses correspondantes. Si le fonds de concours de l'Etat augmente bien en francs, il diminue en taux en raison de l'importance des financements nécessaires pour conduire toutes les actions que j'ai déjà évoquées. Ainsi, pour le seul primaire public, le taux de couverture des dépenses par l'Etat était de 68 p. 100 en 1983, de 64 p. 100 en 1984, de 61 p. 100 en 1985 et pourrait s'établir à 53 p. 100 en l'état actuel des prévisions budgétaires pour 1986.

Je le dis très nettement : s'agissant d'un secteur essentiel pour l'avenir de l'île et d'actions incontestables dans leurs aspects sociaux, cette évolution n'est pas tolérable.

Je souhaite donc savoir le plus rapidement possible si l'Etat est prêt à s'engager sur l'objectif d'une prise en charge à 100 p. 100 du primaire public et selon quel échéancier ce but peut être atteint.

Si cet objectif est retenu - ce que j'espère - il devrait faire l'objet d'un engagement pluriannuel car, faute de programmation sérieuse de cette contribution, nous sommes obligés de la renégocier chaque année et donc de nous exposer aux aléas de la régulation budgétaire ou du pouvoir discrétionnaire des services centraux, alors même que les justifications de l'accroissement de nos dépenses scolaires sont parfaitement admises.

On peut donc programmer les actions en fonction de leur nécessité, mais non en fonction de leur financement prévisible : en effet, nous n'avons pas de contrat de plan.

La loi modifiant pour le 9<sup>e</sup> Plan la procédure de planification a bien été étendue à Mayotte, mais nous n'avons pas été admis au bénéfice de la signature d'un contrat avec l'Etat au motif bien spécieux que nous n'avons pas d'échelon régional.

La vérité est que le Gouvernement ne souhaitait pas s'engager durablement à affirmer la souveraineté française à Mayotte. Quelle que soit l'opinion qu'on puisse avoir sur ce sujet, aujourd'hui heureusement dépassé, il reste que l'enseignement n'a pas grand chose à voir avec le statut et que, dans ce secteur au moins, on aurait pu s'engager par un contrat qu'il est encore possible de passer pour la durée restant à courir du 9<sup>e</sup> Plan.

Ainsi seraient convenablement programmées les actions que j'ai énumérées tout à l'heure. Toutefois, si cela se révélait impossible, je répète que j'attends un engagement précis de l'Etat sur la question du financement du primaire public car la collectivité la plus pauvre de France ne peut continuer à payer elle-même ses instituteurs si on ne lui délègue pas les ressources financières adaptées.

J'ai été sans doute trop long pour un problème trop précis. Vous comprendrez cependant, mes chers collègues, que j'y porte intérêt car, à travers la création d'un véritable enseignement primaire, secondaire, technique ou supérieur, c'est l'avenir de Mayotte qui est en jeu. Parce que notre assemblée est depuis longtemps attentive à cette question, je sais qu'elle m'aidera à obtenir que l'Etat prenne vraiment en charge toutes ses responsabilités. (*Applaudissements sur les traversés de l'union centriste et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Miroudot.

**M. Michel Miroudot.** monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, près de trois mois après la rentrée scolaire et un mois après la reprise des cours à l'université, nous ne pouvons pas, à l'occasion de la discussion générale du projet de budget pour 1986, ne pas évoquer le dossier de l'éducation nationale, car, comme l'écrivait Michelet, « la première partie de la politique, c'est l'éducation, la deuxième partie de la politique, c'est l'éducation et la troisième partie de la politique, c'est l'éducation. »

Tout d'abord, j'aimerais vous faire part de deux constatations, rarement relevées et pourtant révélatrices des orientations politiques du Gouvernement en matière d'éducation. Il est en effet fréquent d'entendre beaucoup de louanges sur notre actuel ministre de l'éducation nationale, M. Chevènement, quant à sa volonté de rénovation et ses hautes ambitions maintes fois affirmées à travers de nombreuses déclarations. Et ce jugement semble aujourd'hui porter non seulement dans l'absolu, mais aussi vis-à-vis de la politique menée par son prédécesseur.

Et pourtant !

En 1982, lors de la discussion budgétaire, M. Savary déclarait : « Je pourrais aussi m'étendre sur l'état moral provoqué par des années de méthodes contestables et contestées. Il y avait du découragement chez les enseignants, des doutes chez les parents, du scepticisme et de l'indifférence chez de nombreux élèves. »

En 1985, dans *Les Cahiers de l'éducation nationale* en date du mois de juin, M. Chevènement déclare que les maîtres « ont longtemps souffert d'une certaine dégradation du service public dont les gouvernements antérieurs à 1981 semblent s'être fort bien accommodés : il est vrai qu'entre les gouvernants de l'époque et les enseignants, la sympathie n'al-



lait pas de soi. Il en est résulté une dévalorisation de l'image et de la situation des enseignants qui est préjudiciable aux intérêts bien compris du pays et de son école ».

Dans les deux cas, nous nous trouvons devant une prise de position que je qualifierai non seulement de scandaleuse mais aussi - et c'est là le plus important - de néfaste pour l'enseignement de notre pays.

Que penser d'un ministre qui, dans la publication officielle de son propre ministère, publication financée du reste par les fonds publics, donc par les contribuables, affirme de telles contre-vérités et dénie purement et simplement à tout gouvernement autre que socialiste la possibilité de pouvoir mener une politique positive en matière d'éducation ?

En 1982 à nouveau, les parents d'élèves, les enseignants et les membres de la majorité sénatoriale à cette même tribune avaient unanimement alerté le ministre de l'éducation nationale sur les conditions désastreuses dans lesquelles s'était effectuée la rentrée scolaire.

En 1985, si la situation n'est pas aussi alarmante, de nombreuses difficultés ont cependant été relevées compte tenu de l'augmentation des effectifs scolaires : à Annecy, le lycée *Gabriel-Fauré* a accueilli deux mille élèves, avec un équipement de 1 300 places ; au Havre, la moyenne des effectifs de seconde est de 37 élèves par classe ; je pourrais vous citer d'autres exemples, même parmi nos collègues en milieu rural.

Comment, dès lors, ne pas regretter l'abandon d'une règle acquise avant 1981 : de vingt-quatre à vingt-cinq élèves au plus par classe dans les collèges ?

Avant, était-ce vraiment la nuit ? Aujourd'hui, est-ce vraiment la lumière ?

Au-delà des discours, l'étude des faits nous ramène à une dure réalité. Je développerai plus en détail quatre points : la réforme des lycées, le plan informatique pour tous, la politique universitaire, et je conclurai par les difficultés que rencontrent les établissements d'enseignement privé.

S'agissant de la réforme des lycées, amener 80 p. 100 des jeunes d'une même classe d'âge au niveau du baccalauréat ne peut que susciter notre approbation.

Je formulerai cependant deux remarques : aurait-il été possible d'envisager un tel objectif si, voilà dix ans, les filières des collèges n'avaient pas été supprimées et si la classe de seconde n'avait pas été définie comme classe d'orientation à culture polyvalente pour les différents enseignements longs ? Et pourtant que n'a-t-on pas entendu comme critiques alors ? Mais aujourd'hui, compte tenu des difficultés rencontrées lors de la rentrée de 1985, est-il possible de maintenir corrélativement la qualité de l'enseignement ?

S'agissant du plan informatique pour tous, nous nous trouvons encore devant une mesure réaliste ; mais pourquoi tant de précipitation et, par là même, d'improvisation pour mettre en œuvre ce plan ?

Le choix du matériel ne me semble par avoir donné lieu à une étude véritablement approfondie.

Quant à la formation des enseignants, elle apparaît pour le moins succincte et insuffisante pour espérer que les élèves puissent en retirer un réel bénéfice.

De plus, qui assurera la maintenance technique et le renouvellement des matériels, si ce ne sont les collectivités locales qui devront financer ces multiples investissements ?

Enfin, il convient de mettre en garde le Gouvernement contre une politique qui tendrait à considérer l'informatique comme la panacée d'une politique éducative. S'il faut éveiller l'enfant aux nouvelles techniques de communication et de travail, il est nécessaire avant tout de lui permettre de maîtriser sa propre langue avant de lui en inculquer une nouvelle sur un matériel qui sera sans doute périmé dans trois ou quatre ans, à en croire les spécialistes.

Quant à l'enseignement universitaire, c'est sans doute un des domaines où la politique du Gouvernement actuel a causé le plus de torts. La conclusion de M. le rapporteur de la commission des affaires culturelles me semble à cet égard fort éclairante : « Il est manifeste que la loi du 26 janvier 1984, relative à l'enseignement supérieur, est un obstacle à toute rénovation authentique de notre enseignement supérieur. »

En ce qui concerne le budget pour 1986, les insuffisances en matière d'aide sociale sont particulièrement graves : l'augmentation des crédits relatifs aux bourses des étudiants sera

annihilée par la croissance des effectifs et l'inflation. Il n'est donc pas possible de conclure à une augmentation de leur pouvoir d'achat.

Les crédits des œuvres sociales universitaires vont diminuer en francs constants en 1986. En outre, la participation de l'Etat au financement du régime de la sécurité sociale étudiante est supprimée. De plus, si l'on prend en considération l'augmentation très importante des droits d'inscription depuis trois ans, force est de constater que les étudiants se trouvent pénalisés et, parmi eux, bien, sûr les plus défavorisés.

J'en viens à la dernière partie de mon intervention : l'enseignement privé.

Si le Gouvernement a renoncé à faire adopter par le Parlement une loi à laquelle l'immense majorité de nos concitoyens s'opposait, il a entrepris cependant une politique d'asphyxie progressive de l'enseignement privé.

Le blocage des ouvertures de classes et de formations et le refus des créations de postes sont des moyens simples : seulement quarante-huit postes supplémentaires ont été créés en 1985. Au lieu d'accroître les moyens, on les réduit en pratiquant la globalisation des heures d'enseignement. Il y a ainsi moins d'heures de français par élève au collège ; on supprime les dédoublements dans les matières scientifiques.

Tout ce que je viens de dire tend à prouver, s'il en était besoin, le fossé qui sépare les réalités des discours officiels.

Certes, le langage a changé. Certes, les grandes campagnes promotionnelles du ministre de l'éducation nationale, sans cesse à la recherche de l'adhésion des électeurs, peuvent ébranler certains de nos concitoyens. D'ailleurs, il n'est pas déplaisant de voir aujourd'hui certains militants doctrinaires reprendre des thèmes qu'ils contestaient hier, sous prétexte que ceux-ci pourront peut-être les sauver dans l'esprit des Français !

Il n'en reste pas moins que la politique cahotique du Gouvernement socialiste dans le domaine de l'éducation reste dictée par les organisations syndicales qui, longtemps, lui ont servi de courroies de transmission politique et qui l'ont aidé largement à conquérir le pouvoir.

C'est pourquoi nous nous opposons à l'action gouvernementale dans ce secteur si important de la vie nationale. L'une des tâches prioritaires de l'alternance libérale sera de conférer à notre système éducatif une véritable autonomie qui lui permettra, grâce au libre choix des familles et à la concurrence qui s'ensuivra, de donner à tous les enfants de France les chances du succès par un enseignement de qualité. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Machet.

**M. Jacques Machet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à la lecture de ce budget, j'ai constaté que le Gouvernement faisait un effort pour que le ministère de l'éducation nationale échappe à la rigueur des temps. Néanmoins, cela nous paraît insuffisant pour réaliser les ambitions affichées et nous nous demandons si vous vous êtes donnés les moyens de votre politique.

Pour ma part, j'observerai tout d'abord que le Gouvernement a beaucoup trop dispersé ses efforts, en partie par une recherche du spectaculaire. En outre, je constate que les rapporteurs socialistes à l'Assemblée nationale ont souvent eu besoin de globaliser le bilan de ces quatre dernières années, montrant ainsi qu'ils étaient sensibles à la médiocrité relative du budget pour 1986 et qu'ils étaient obligés, pour masquer celle-ci, de se fonder sur les acquis de la période 1981-1982, période qui, malheureusement, a « coulé » pour longtemps les finances françaises.

Recherche du spectaculaire, avec le plan « Informatique pour tous » : je m'étonne - d'autres avant moi l'ont fait - de la précipitation dont le Gouvernement a fait preuve dans cette affaire. Il n'y a eu ni concertation ni analyse sérieuse des résultats ; dès lors, aujourd'hui, aucune pédagogie n'est définie et les 120 000 ordinateurs choisis pour nos établissements ne répondent pas aux problèmes posés. Quant aux enseignants, malgré leur bonne volonté et quelques jours de stage, ils éprouveront dans la plupart des cas des difficultés pour assumer la mission qui leur est confiée.

Par ailleurs, nos collectivités locales devront assurer la maintenance, le renouvellement, voire le développement des centres informatiques qui seront créés ; elles supporteront

donc, une fois de plus, le coût annuel de ces investissements. Heureusement, les élus ont pris l'affaire en mains ; leur seule préoccupation a été la pédagogie, l'enfant, et ils ont eu à cœur d'éviter que ce dernier ne soit pénalisé par des problèmes politiques.

Dans le département de la Marne, que je connais bien, je préside l'union amicale des maires ; nous avons fait un travail important pour aider pédagogiquement nos élus à supporter et à mettre en place ce dispositif.

Quand on sait que les moyens financiers qui nous seront dispensés ne nous permettront pas d'exercer les nouvelles responsabilités qui seront les nôtres demain, on ne peut pas ne pas être inquiets pour l'avenir de nos collectivités locales, surtout lorsqu'elles auront à résoudre des problèmes d'assurances - pas cette année, mais les années suivantes - alors que les compensations financières n'ont pas été prévues. En outre, l'Etat nous lègue un patrimoine dont la situation est plutôt médiocre et il calcule au plus juste ses dotations, au point que plusieurs établissements de ma région sont menacés de fermeture, faute de ressources suffisantes en fioul. Chez moi, l'un d'eux se trouve dans cette situation.

Aujourd'hui, ce sont donc les budgets de nos collectivités locales qui vont avoir à combler les importantes carences de votre projet de loi de finances en matière de fonctionnement et d'investissement dans les écoles.

Quant à nos régions et à nos départements, ont-ils les moyens nécessaires pour construire les collèges et les lycées, permettant d'atteindre l'objectif spectaculaire et ambitieux de mener 80 p. 100 des jeunes Français au baccalauréat ?

L'état des lieux actuels est très parlant. Nos collèges, dans leur majorité, ont de vingt à vingt-cinq ans et sont, en fait, en construction légère. Dans nos régions, des terrasses ne supportent pas les intempéries ; il n'existe aucune isolation thermique. Nous allons devoir supporter des dépenses très importantes de gros entretien.

Je n'oublierai pas de rappeler les mesures politiques prises en ce domaine depuis 1981 et dont aucune n'est innocente : les statuts Savary, imposés contre leur volonté à plus de la moitié des universités ; l'instauration de systèmes électoraux proportionnels compliqués pour aboutir à des élections syndicales faisant souvent passer l'étiquette politique avant la compétence scientifique et les préférences des électeurs ; la répression de l'autonomie des universités et des établissements. Enfin, je soulignerai l'échec retentissant, en 1984, de la loi Savary.

Il m'apparaît donc que, sous votre Gouvernement, monsieur le ministre, le problème de l'échec scolaire a été insuffisamment traité.

C'est probablement la dernière fois aujourd'hui que nous avons la possibilité de discuter avec vous officiellement, dans cet hémicycle, de l'avenir de l'éducation. A cet égard, je déplore, comme d'autres l'ont fait, l'absence du ministre de l'éducation nationale. Je souhaite que l'institution dans son ensemble soit rétablie sur des bases fermes et renouvelées. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bernard-Charles Hugo.

**M. Bernard-Charles Hugo.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, certains ont exprimé, ici et là, la satisfaction de voir le budget de l'éducation nationale échapper à la rigueur des temps. Mais quand on examine plus attentivement les chiffres de ce budget, on s'aperçoit évidemment qu'il n'en est rien. En effet, la dépense publique d'enseignement du ministère de l'éducation nationale, calculée en francs de 1984, n'évolue pas sensiblement. Par exemple, la dépense par étudiant sera de 18 400 francs en 1986, alors qu'elle était de 18 800 francs en 1985, de 20 000 francs en 1984 et de 22 000 francs en 1980.

Pour le premier et le second degré, les crédits d'intervention publique et ceux qui sont mis à la disposition des services s'élèvent à 162 milliards de francs, sur lesquels 133 milliards de francs couvrent les dépenses de personnel.

Or, compte tenu de la balance des suppressions et des créations d'emploi, on n'enregistrera au total, à la fin de 1986, que quelque 3 530 emplois nouveaux, soit une progression de l'ordre de 0,4 p. 1000.

Quant aux crédits de fonctionnement proprement dits, ils s'élèvent, dans le projet de budget, à 29 milliards de francs. Même si l'on ajoute les sommes transférées aux collectivités locales à la suite de la décentralisation, le total des crédits est très voisin de celui de 1985, puisqu'il était alors de 31,5 milliards de francs.

Les bourses et les aides sociales n'augmentent que de 1,65 p. 100 dans le second degré et de 3,17 p. 100 dans l'enseignement supérieur, alors que les crédits d'aide sociale en faveur des étudiants croissent de 2,45 p. 100, ce qui est inférieur au taux réel de l'inflation. De plus, la subvention de l'Etat au régime de sécurité sociale des étudiants est supprimée.

Ce projet de budget marque un changement dans l'attitude du Gouvernement vis-à-vis de l'enseignement technique, en particulier dans le secondaire et le supérieur. Cependant, ce changement ne permettra ni de rattraper le retard accumulé en personnels, en équipements et en aides sociales, ni d'améliorer l'insertion professionnelle des jeunes, car le problème du niveau 5, c'est-à-dire celui de la sortie des jeunes du collège, reste entier.

Beaucoup reste à faire, malgré l'adoption du projet de loi de programme sur l'enseignement technologique et professionnel qui prévoit une augmentation de 2,8 p. 100 par an, en volume, des crédits nécessaires à cette filière.

La loi de programme vise à former des jeunes plus nombreux à des niveaux de qualification plus élevés. Mais est-il souhaitable d'avoir un objectif quantitatif afin que 80 p. 100 d'une classe d'âge soient du niveau du baccalauréat ? L'objectif est bon, mais si le baccalauréat est un diplôme dévalué, dont le niveau s'est effondré, à quoi cela sert-il ? Et donnera-t-on les moyens nécessaires aux départements et aux régions pour construire les collèges et les lycées permettant d'atteindre cet objectif ?

Par ailleurs, ces mêmes collectivités territoriales auront à résoudre des situations difficiles dans les années qui viennent. C'est ainsi que les compensations financières n'ayant pas été prévues, les problèmes d'assurances ne sont pas résolus. Quant aux budgets des établissements - collèges et lycées - chacun sait qu'ils sont quasiment bloqués depuis trois ans. La compensation de l'Etat ne correspond pas aux charges que devront assumer ces collectivités ; je parle là, simplement, du budget de fonctionnement.

S'agissant des gros travaux, nous devons constater que ces lycées sont de plus en plus délabrés. Or, rien n'est fait ; on n'arrive même pas à fonctionner et on ne peut plus investir !

Les crédits de l'enseignement privé ne représentent que 12 p. 100 du budget de l'éducation nationale alors que ce type d'enseignement scolarise 17 p. 100 de la population scolaire totale.

Durant la période 1981-1986, l'enseignement public a perdu 169 300 élèves alors que les établissements privés ont vu leurs effectifs s'accroître de 143 700 élèves. C'est un signe ! Or, le Gouvernement ne tient pas compte, dans la répartition des postes d'enseignants, de cet accroissement constant des effectifs. Pour 1986, le nombre de postes prévu, soit 438, bien que plus élevé que celui de l'année précédente - il était de 275 - ne pourra couvrir les besoins réels qui sont de l'ordre de 900.

Pourquoi l'enseignement privé a-t-il été tenu à l'écart du « plan informatique pour tous » ? Est-il normal que deux millions d'enfants, accueillis dans 9 000 établissements scolaires privés associés par contrat à l'Etat, et dont les parents participent par leur impôt au financement du budget de l'éducation nationale, soient exclus d'une telle initiative pédagogique ?

Or, la circulaire ministérielle du 20 juin 1985 rappelle que les collèges privés sous contrat d'association peuvent recevoir de l'Etat une subvention pour les investissements réalisés au titre des constructions, de l'aménagement et de l'équipement, destinés aux enseignements complémentaires préparant à la formation professionnelle. Pourquoi, dès lors, ne pas fournir à ces établissements une partie des moyens nécessaires à leur équipement dans le domaine d'avenir qu'est l'informatique ?

Il est grave d'avoir des équipements d'informatique dans tous les établissements publics et de constater que, par ailleurs, dans certains départements, des établissements doivent fermer à l'heure actuelle, faute de chauffage. C'est le signe de carences dans le développement. On agit d'un côté très vigoureusement, mais encore d'une manière imparfaite, et de l'autre il existe des lacunes.

Monsieur le ministre, dans ces conditions, ce projet de budget n'est pas bon, quoi qu'on en dise et quoi que vous puissiez diffuser à ce sujet ! (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Vecten.

**M. Albert Vecten.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention, que je limiterai au problème de l'enseignement technique, sera brève, dans la mesure où notre assemblée a examiné récemment le projet de loi de programme sur l'enseignement technologique et professionnel, ce qui nous a permis de faire le point sur ce secteur de l'enseignement.

Sans revenir sur le contenu de ce projet de loi de programme, je tiens tout de même à dissiper une impression.

Grâce à ce nouveau texte, le Gouvernement se présente volontiers comme le sauveur de l'enseignement technique, celui qui va enfin le tirer de sa situation de parent pauvre après la négligence des gouvernements précédents. La réalité me paraît être sensiblement différente, et je voudrais en donner quelques exemples.

Entre 1970 et 1980, à l'époque où l'enseignement technique était prétendument négligé, plus de 24 000 places par an, en moyenne, ont été créées ; or, depuis 1981, cette moyenne est tombée à 13 000 places par an ; étrange manière de sauver l'enseignement technique !

Je citerai un autre exemple : le Gouvernement se vante d'avoir entrepris une généralisation de l'enseignement de la technologie, qui doit donner à cette discipline toute sa place dans la culture. Or, il importe de rappeler qu'un plan a été lancé à cet égard voilà dix ans, dans le cadre de la « réforme Haby », pour permettre de créer des ateliers de technologie dans chaque collège. A cet effet, entre 1976 et 1980, 334 collèges, en moyenne, ont été équipés chaque année d'un atelier de technologie. Depuis 1981, cette moyenne est tombée à 149 collèges par an. Autrement dit, le Gouvernement généralise l'enseignement de la technologie dans les discours, mais, dans les actes, il ne fait qu'accumuler les retards.

Il est vrai qu'en 1986, les ateliers de technologie seront à la charge des départements : l'occasion était trop bonne pour le Gouvernement de se débarrasser de l'addition en effectuant le transfert de compétence sur des bases irréalistes. On n'a donc équipé que vingt et un collèges en 1984 et aucun en 1985. Nouvel exemple de ce que le Gouvernement entend par une compensation « au centime près » des transferts de charges !

J'observe d'ailleurs que les dépenses d'équipement ne constituent pas le seul domaine dans lequel des retards ont été pris. L'effort est resté notamment insuffisant en matière de créations d'emplois et de formation des maîtres.

L'enseignement technique, il faut le rappeler, accueille souvent les élèves qui rencontrent les plus grandes difficultés scolaires : il devrait donc disposer de moyens supérieurs à ceux dont est crédité l'enseignement général. Le principe en avait d'ailleurs été avancé par le précédent ministre de l'éducation nationale, lors de la création des zones d'éducation prioritaires. Or le taux d'encadrement n'a connu aucune amélioration dans les L.E.P. depuis 1981, ce qui signifie que les nombreuses créations d'emplois effectuées en 1981 et en 1982 n'ont pas profité prioritairement à l'enseignement technique, comme il l'aurait fallu.

J'ajoute que le problème de la formation des maîtres a été traité avec légèreté, puisque la moitié des professeurs recrutés depuis 1981 sont des auxiliaires. Autrement dit, les élèves les plus difficiles sont confiés à des maîtres dont un sur deux n'a reçu aucune formation pédagogique. Là encore, il semble que le Gouvernement ait oublié ses promesses, puisqu'il avait annoncé que l'auxiliariat serait résorbé.

Cette négligence à l'égard de la formation des maîtres s'est à nouveau manifestée dans la réforme du corps des professeurs de L.E.P. En effet, d'après cette réforme, la moitié des professeurs qui prépareront les élèves au baccalauréat professionnel seront recrutés par concours externe. Or, il n'existe à l'heure actuelle aucune filière universitaire préparant à un tel concours. On va donc forcément recruter des maîtres qui auront été formés pour assurer autre chose qu'un enseignement professionnel.

Cet exemple n'est d'ailleurs qu'une illustration parmi d'autres de l'atmosphère d'improvisation qui a entouré la création du baccalauréat professionnel. Les nouvelles classes

conduisant à ce diplôme ont été créées sans même que leurs programmes aient été définis. On a vraiment l'impression que, dans cette affaire, le Gouvernement a cédé à la tentation de la politique-spectacle. Ce n'est pas ainsi, me semble-t-il, que l'on va revaloriser l'enseignement technique comme on nous l'annonce ?

L'attribution des bourses constitue un autre domaine où la réalité se trouve bien éloignée du discours du ministre de l'éducation nationale. L'enseignement technique accueille souvent les élèves issus des catégories les plus défavorisées : si l'on veut donc vraiment, comme l'affirme M. le ministre, que les élèves suivent une scolarité plus longue, un effort important doit être accompli dans ce domaine. Or, le pourcentage des boursiers parmi les élèves des L.E.P. a diminué au cours de la législature : alors qu'il était de 42,4 p. 100 en 1980, il est tombé à 39,3 p. 100 en 1985. J'observe d'ailleurs que le projet de budget prévoit une diminution en francs constants des crédits de bourses pour l'année prochaine. Dans le cas des lycées, toutes catégories confondues, les crédits n'augmenteront que de 2,4 p. 100, ce qui est très nettement inférieur à l'inflation, alors même que le nombre d'élèves va s'accroître.

En somme, d'un côté, on déclare qu'il faut maintenir plus longtemps les jeunes dans le système éducatif et, de l'autre, on réduit les crédits de bourses. Il semble décidément que, pour le ministère de l'éducation nationale, les ambitions et les moyens constituent deux mondes à part !

Avant de conclure, je soulignerai une orientation du ministère de l'éducation nationale qui me semble très préoccupante. Il est envisagé de supprimer en cinq ans environ 180 000 places dans les formations de niveau V, qui conduisent au C.A.P. et au B.E.P. Or, chaque année, de nombreux jeunes quittent le système scolaire sans aucun diplôme et sans aucune qualification ; le nombre de ces élèves en situation d'échec est d'environ 100 000 par an. Supprimer des places dans les formations de niveau V, c'est retirer à ces élèves la seule planche de salut qui leur reste dans le système éducatif. Il est vrai que certaines formations de niveau V sont périmées ; mais la solution est de les moderniser et non de les supprimer. Le seul résultat de ces suppressions sera d'accroître le nombre des élèves qui perdent leur temps dans les collèges en attendant l'âge fatidique de seize ans, alors qu'ils pourraient obtenir une qualification dans le cadre de l'enseignement professionnel.

Je dirai, pour conclure, qu'il existe un fossé manifeste entre le discours tenu par le ministre de l'éducation nationale et la politique qui est effectivement suivie. On nous annonce une réhabilitation de l'enseignement technique, alors que le bilan de la législature montre plutôt une accumulation de retards. Peut-être me dira-t-on que le budget pour 1986, le premier à appliquer la loi de programme, va précisément permettre de combler ces retards. J'avoue rester sceptique à cet égard. En réalité, les chiffres annoncés par le Gouvernement sont, pour la plupart, invérifiables, tant sont imbriquées les dépenses concernant l'enseignement technologique et l'enseignement général. Quoi qu'il en soit, à supposer même - ce dont je doute - que la progression des crédits soit vraiment celle qui a été annoncée par le Gouvernement, l'effort se ramènerait, en réalité, à un rattrapage, après plusieurs années de négligence. Pour ma part, je ne saurais m'associer à une politique marquée par la contradiction entre les objectifs et les moyens, politique qui fait peser sur les formations de niveau V une menace, à mon avis, préjudiciable à l'avenir de nombreux jeunes. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Habert.

**M. Jacques Habert.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à l'occasion de cette discussion budgétaire, je ferai simplement quelques brèves remarques sur l'action internationale du ministère de l'éducation nationale.

Cette action, vous le savez, est conduite par la D.C.R.I. - direction de la coopération et des relations internationales. Or - nous le constatons avec un vif regret - le projet de loi de finances qui nous est soumis prévoit pour cette direction des crédits en diminution, puisqu'ils passent de 224 millions de francs à 220 millions de francs. S'il s'agit certes, comme M. le ministre de l'éducation nationale, interrogé à ce sujet lors de son audition devant la commission des affaires culturelles, nous l'a déclaré, d'une « petite diminution », elle est

néanmoins significative, d'autant qu'elle intervient après d'autres réductions de budget qui n'ont cessé de se produire au cours des cinq dernières années.

Il est vrai, comme l'a également fait remarquer M. le ministre de l'éducation nationale, que l'essentiel des crédits de l'enseignement français à l'étranger a été transféré, depuis 1982, du ministère de l'éducation nationale à celui des relations extérieures. Nous le regrettons à bien des égards, notamment parce que le ministère des relations extérieures est relativement peu doté, alors que celui de l'éducation nationale dispose de moyens bien plus considérables.

Deux lignes budgétaires ont été transférées, au cours de ces dernières années, du ministère de l'éducation nationale à celui des relations extérieures : il s'agit, d'une part, des bourses scolaires pour les enfants français à l'étranger - elles sont passées à la direction des français de l'étranger - et, d'autre part, des subventions de fonctionnement - elles ont été transférées à la direction générale des relations culturelles.

Depuis le transfert de la ligne budgétaire des bourses au ministère des relations extérieures, le montant de ces dernières a considérablement augmenté.

C'était indispensable, car, malheureusement, les frais de scolarité, par suite notamment de la suppression de postes d'enseignants et de la stagnation des subventions, n'ont cessé d'augmenter dans de grandes proportions au cours des quatre dernières années. L'augmentation des bourses a donc permis partiellement de faire face à ces frais de scolarité accrus ; mais, accorder de plus en plus de bourses parce que l'enseignement devient de plus en plus cher ne constitue pas vraiment une politique ; c'est tout au plus un palliatif.

Quant aux subventions de fonctionnement, elles ont été simplement reconduites. Lorsqu'elles ressortissaient du ministère de l'éducation nationale, une commission se réunissait tous les ans afin d'examiner chaque dossier. Désormais, un coefficient, que l'on a eu le front d'appeler, dans un premier temps, « coefficient de satisfaction » a été établi. J'ai fait remarquer qu'il s'agissait d'une satisfaction toute relative ! Nous avons donc demandé le changement du nom de ce coefficient en « coefficient d'estimation des besoins » ; finalement, le ministère nous a fait remarquer que le terme « moyens » était préférable à celui de « besoins ». Il s'agit donc maintenant d'un « coefficient d'estimation des moyens ».

Ce coefficient est le résultat d'un calcul mathématique réalisé sans tenir suffisamment compte, à mon avis, des conditions locales, et surtout sans procéder à un examen détaillé des dossiers. Il est délicat de travailler si systématiquement : le travail d'octroi des subventions, en passant du ministère de l'éducation nationale à celui des relations extérieures, s'est en quelque sorte « déshumanisé ». Quand il relevait de la compétence du ministère dont nous étudions les crédits aujourd'hui, l'examen, à mon sens, était fait avec beaucoup plus de soins et d'attention.

Quoi qu'il en soit, nous enregistrons, pour 1986, une nouvelle diminution du budget de la D.C.R.I. Cette régression, je le crains, risque d'avoir des conséquences importantes, même si elle n'est que de 4 millions de francs.

En effet, il s'est passé des événements importants cette année dans le domaine de l'éducation nationale. Il y a eu des changements de programmes considérables. Nous nous félicitons de certaines des orientations nouvelles que M. le ministre de l'éducation nationale a données, notamment pour l'enseignement de l'histoire, de l'instruction civique, de la technologie ; mais il faut surtout souligner l'importance donnée à l'enseignement de l'informatique. L'informatique de même que la technologie sont des domaines dont nous devons nous occuper spécialement, en France, certes, mais aussi dans l'enseignement français à l'étranger.

Lorsque ces programmes sont transportés à l'étranger, comme il convient de le faire, il faut, bien sûr, que les professeurs soient formés à ces nouvelles disciplines, à ces nouvelles orientations. Comment les former, sinon par des stages ? C'est là la responsabilité directe du ministère de l'éducation nationale. On a retiré à ce ministère, comme je viens de le regretter, beaucoup de ses attributions antérieures. Mais, au moins, la formation des personnels enseignants demeure entièrement de sa responsabilité.

Or les crédits sont tels que, en 1985, les stages qui ont été organisés pour ces personnels, trop éloignés pour se tenir, sur place, au courant de tous les changements, ont réuni en tout

155 enseignants. Ces stages ont eu lieu à Toulouse et à Rouen, ils sont excellents, fort bien organisés. Mais ils accueillent un bien trop petit nombre de personnes. On prévoit qu'ils recevront, en 1986, 160 enseignants.

Je vous rappelle, mes chers collègues, que nous comptons à l'étranger 452 établissements d'enseignement français accrédités, énumérés dans le décret du 6 août 1985, pris conjointement par le ministre de l'éducation nationale et le ministre des relations extérieures.

A ces 452 écoles reconnues, on peut ajouter 50 écoles d'accompagnement des forces militaires en Allemagne, 7 écoles qui se trouvent à Monaco - si toutefois Monaco est à l'étranger... - et 6 écoles dépendant directement du C.N.E.C., le centre national d'enseignement par correspondance.

Cela représente, au total, 515 établissements d'enseignement à l'étranger, regroupant quelque 12 000 enseignants, dont 5 600 sont détachés de l'éducation nationale. La majorité de ces enseignants - plus de 6 000 - sont recrutés localement, et une partie seulement d'entre eux sont des titulaires.

Ces personnels, et en particulier ceux qui occupent des postes de recrutement local, souvent isolés à l'étranger pendant de longues périodes, doivent absolument être recyclés. Il faut les faire venir en France ; il faut organiser des stages pour eux. Plusieurs milliers d'enseignants auraient ainsi besoin d'effectuer des stages tous les trois, quatre ou cinq ans. Que pouvons-nous faire avec un budget qui prévoit 160 enseignants en 1986 pour ces formations ?

Nous arrivons à un tournant important dans notre système éducatif, en particulier par l'introduction de l'informatique.

Celle-ci ne s'invente pas. M. le Premier ministre a lancé un mouvement dont nous lui savons gré et qui est du plus grand intérêt. Nous sommes heureux d'avoir lu dans les documents qui nous ont été remis que vingt-huit établissements français à l'étranger, parmi les plus importants - espérons que cela n'est qu'un début - allaient s'ouvrir à l'informatique. Encore faut-il prévoir les enseignants nécessaires ! Où seront-ils formés ? Il convient de prévoir cette formation et cela n'apparaît pas nettement dans le budget qui nous est soumis.

Il nous a été dit au ministère de l'éducation nationale qu'un tel programme était trop ambitieux pour les crédits restreints dont est dotée sa direction des relations internationales. Aussi, monsieur le ministre, pourquoi ne pas faire appel au Premier ministre, puisque c'est lui qui a lancé ce programme de l'informatique ? Ne pouvez-vous lui suggérer, compte tenu du grand intérêt de ce programme, de dégager quelques crédits supplémentaires pour renforcer l'action du ministère de l'éducation nationale dans ce domaine précis ? Il faut permettre à un plus grand nombre d'enseignants français à l'étranger d'être formés à l'informatique, discipline d'avenir et de progrès.

Mes chers collègues, je vous parlerai encore, à propos de cette direction des relations internationales, des inspections dont elle est directement responsable. Cette question est importante en raison de l'éloignement et de la spécificité de nos magnifiques établissements de l'étranger, disséminés dans le monde entier. Quant j'emploie l'adjectif « magnifiques », ce n'est pas pour qualifier les installations, encore que certaines soient tout à fait remarquables. Mais elles sont magnifiques par l'esprit et le cœur qui les animent, ces petites écoles qu'on trouve au fond de l'Afrique, de l'Asie ou de l'Amérique latine, dans tous les continents ; ces écoles qui ont été créées souvent à l'initiative des Français de l'étranger eux-mêmes, qui ne rassemblent parfois que trente, quarante ou cinquante élèves, à côté des grands établissements dépendant souvent directement de la direction générale des relations culturelles, qui comptent eux, mille ou deux mille élèves, comme les grands lycées des capitales d'Europe ou les principaux établissements de la mission culturelle française au Maroc. Toutes ces écoles où l'on sent se dégager une foi, une âme particulièrement remarquables, sont spécialement intéressantes et méritent que l'on s'en occupe.

Il faut donc, d'une part, comme je l'ai dit, faire venir des enseignants en France pour les informer et les recycler, et ne pas les laisser, pendant cinq ou dix ans, isolés dans leur enseignement et coupés de l'essentiel de ce qui se fait en France.

Il faut aussi, à l'inverse, envoyer des inspecteurs, certes pour donner des conseils à ces enseignants, mais, en même temps, pour leur assurer que la métropole ne cesse pas de penser à eux.

L'important dans tout cela, c'est que cet admirable réseau d'établissements d'enseignement français à l'étranger continue à être aidé et suivi de très près et que, dans tous les pays où ils se trouvent, on sente que la France est toujours présente. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à quinze heures. (*Assentiment.*)

**M. André Labarrère, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. André Labarrère, ministre délégué.** Je signale au Sénat qu'en raison de la séance de questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale je n'aurai pas le plaisir d'être parmi vous cet après-midi, mais je serai remplacé par un de mes collègues.

**M. le président.** Ce témoignage de l'intérêt gouvernemental porté à nos travaux ne m'étonne pas, monsieur le ministre. (*Sourires.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à onze heures trente-cinq, est reprise à quinze heures dix, sous la présidence de M. Etienne Dailly.*)

#### PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY, vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

Dans la suite de la discussion, la parole est à M. Chauvin.

**M. Adolphe Chauvin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon intervention devant vous sera limitée à un seul domaine : l'enseignement supérieur. Cela ne signifie pas, bien entendu, que je ne prête pas attention aux difficultés que connaissent les autres degrés d'enseignement ; mais, étant depuis plusieurs années rapporteur pour avis des crédits des enseignements supérieurs, j'ai estimé que je pouvais apporter une contribution utile à nos débats en m'en tenant à ce domaine et en m'efforçant d'examiner dans son ensemble la politique suivie depuis 1981.

Je n'ai pas l'habitude de céder au manichéisme, ceux qui me connaissent le savent bien. Mais je suis tenté de porter un jugement très sévère sur la politique universitaire qui a été suivie depuis cinq ans. Il me semble que le bilan de cette politique est profondément décevant, cela pour deux grandes raisons.

La première est que, malgré les promesses faites en 1981, le fonctionnement de nos universités est loin de s'être amélioré, en dépit d'une augmentation non négligeable des dépenses.

La deuxième raison de ma sévérité - et c'est sans doute la plus importante - tient à la nature des orientations qui ont été adoptées. Je crois que ces orientations sont dangereuses aussi bien pour la qualité que pour l'efficacité de nos enseignements supérieurs, et la loi du 26 janvier 1984 me paraît être un obstacle à toute véritable modernisation de nos universités.

Bien sûr, il y a eu tout de même quelques éléments positifs dans la politique suivie depuis 1981 ; je pense principalement aux créations d'emploi qui ont été réalisées. Au total, plus de 4 000 emplois d'enseignants ont été créés depuis la rentrée de 1981. Ces créations d'emploi étaient, dans l'ensemble, souhaitables, dans la mesure où chacun s'accorde à dire que le nombre d'étudiants doit augmenter dans les prochaines années. De plus, un effort régulier de recrutement est particulièrement nécessaire dans le cas de l'enseignement supérieur. En effet, les recrutements massifs des années 1960 ont donné une pyramide des âges très déséquilibrée, et des départs à la retraite ne suffisent pas à assurer le minimum de renouvellement du corps enseignant qui est nécessaire.

Je suis beaucoup plus réservé en ce qui concerne les nombreuses mesures catégorielles qui ont été prises. Compte tenu des difficultés économiques que nous connaissons, il aurait

mieux valu donner la priorité à l'aide aux étudiants, plutôt que de prendre des mesures coûteuses en faveur des personnels, même si ces mesures avaient leur justification.

D'une manière générale, on peut dire d'ailleurs que l'augmentation des dépenses, depuis 1981, a été uniquement affectée à des mesures concernant les personnels. Aucun autre domaine n'a bénéficié d'un effort significatif. Pour ma part, je m'interroge sur une gestion aussi déséquilibrée des moyens du service public.

En effet, j'observe que toutes les autres catégories de dépenses ont connu des évolutions préoccupantes.

S'agissant des dépenses d'équipement, les crédits sont restés à peu près stables en francs constants, dans les lois de finances initiales. Mais, dans la pratique, ils ont été régulièrement amputés par des arrêtés d'annulation. Le total de ces annulations a porté sur près d'un milliard de francs. De ce fait, les dépenses d'équipement, apparemment stables, ont en réalité diminué en francs constants au cours de la législature.

Par ailleurs, les crédits de fonctionnement matériel ont été continuellement insuffisants. Au cours des trois dernières années, ils ont régressé en francs constants, alors que le nombre des étudiants augmentait. Les conditions de fonctionnement des universités, que la commission du bilan avait déjà jugées préoccupantes en 1981, se sont donc encore dégradées depuis lors. En particulier, l'état du patrimoine de certaines universités paraît inadmissible.

Enfin, en ce qui concerne l'action sociale, j'observe que nous sommes bien loin des promesses de démocratisation faites au début de la législature. Les subventions aux œuvres universitaires ont stagné et même régressé certaines années.

Dans le cas des restaurants universitaires, on a constaté une diminution de la fréquentation des étudiants, malgré le contexte économique difficile, tellement la qualité des prestations laisse à désirer.

Quant à l'aide directe aux étudiants, elle a été certes mieux traitée, mais l'augmentation des crédits a été contrebalancée par l'augmentation des effectifs de boursiers, qui sont passés d'environ 113 000 en 1975-1976 à environ 155 000 en 1984-1985.

Ainsi, en francs constants, le pouvoir d'achat des bourses reste inférieur en 1985 à ce qu'il était en 1975. Ce point est d'autant plus préoccupant que le montant des bourses allouées sur critères sociaux reste bien limité : ce montant s'élève au maximum à 12 744 francs par an en 1985, alors qu'il s'agit par définition d'étudiants disposant de ressources très faibles.

Au total, nous sommes bien en présence d'une politique déséquilibrée, donnant une priorité absolue aux dépenses concernant les personnels, alors que, dans les autres domaines, l'effort est nettement insuffisant.

Or, il faut remarquer que la politique suivie depuis 1981 a été orientée vers une aggravation des charges des universités. Le Gouvernement s'est efforcé de favoriser un accroissement du nombre des étudiants et il a entrepris une réforme des premiers cycles destinée à retarder de deux ans l'orientation véritable des étudiants, en leur donnant pendant cette période une formation peu spécialisée.

D'un côté donc, les charges ont été augmentées. Mais, de l'autre côté, les problèmes de fonctionnement des universités ont été négligés.

Quel que soit le jugement qu'on porte sur la réforme des premiers cycles, une chose est sûre : cette réforme supposerait un accroissement important des moyens des universités et cet accroissement, jusqu'à présent, a fait défaut.

Pour ma part, il me semble qu'en voulant appliquer cette réforme sans moyens véritables le Gouvernement n'a fait que disperser un peu plus les efforts, au lieu de donner aux universités les meilleures conditions de fonctionnement dont elles avaient besoin.

Je crois avoir montré que l'évolution des moyens de l'enseignement supérieur a été préoccupante sur bien des points. Mais il y a plus grave. En effet, les orientations qui ont été adoptées sont, à mon avis, profondément néfastes pour nos universités.

Ces orientations, vous vous en souvenez, ont été définies par la loi du 26 janvier 1984.

Cette loi a été désapprouvée par une large partie de la communauté universitaire, notamment par les universitaires les plus qualifiés, quelles que soient d'ailleurs leurs orientations politiques. Lorsque le texte est venu en discussion au



Sénat, la majorité de celui-ci s'y est fermement opposée et a proposé des orientations complètement différentes. Malgré cela, le Gouvernement a maintenu ses positions. Il a reculé sur un seul point important : il a accepté de conserver le statut spécifique des grandes écoles. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a annulé l'une des dispositions les plus dangereuses de la loi, celle qui prévoyait un collège unique pour l'élection des représentants des enseignants. Mais l'essentiel du texte est entré en application.

Je voudrais donc rappeler, brièvement, les principaux griefs que la commission des affaires culturelles a adressés, et continue d'adresser, à cette loi.

Tout d'abord, la loi de 1984 refuse la diversité des établissements : elle impose à toutes les universités de rentrer dans le même « moule ». De ce fait, les meilleures universités ont été obligées d'abandonner les règles de fonctionnement qui avaient fait leur succès : c'est ce qui a entraîné la démission du président d'une de nos meilleures universités, celle de Paris-Dauphine. A mon avis, cette orientation représente exactement l'inverse de ce qu'il faudrait faire. Au contraire, il conviendrait de diversifier les enseignements supérieurs, pour que chaque étudiant puisse trouver une voie correspondant à ses souhaits et à ses aptitudes.

Par ailleurs, la nouvelle loi empêche toute orientation efficace des étudiants, parce qu'elle refuse la seule solution possible, qui est la mise en place d'une forme appropriée de sélection. Ce point est d'autant plus grave que la loi prévoit d'ouvrir plus largement le premier cycle à des non-bacheliers, sans contrôle véritable et sans moyens nouveaux.

De plus, la loi de 1984 refuse d'accorder aux établissements et à leurs composantes une autonomie véritable. Je citerai quelques exemples de cette absence d'autonomie : la réforme des premiers cycles ; la création d'une carte des formations supérieures et, enfin, le maintien du régime antérieur des « diplômes nationaux ».

Là encore, on est aux antipodes de ce qu'il faudrait faire. Ce n'est pas au ministère qu'il revient de définir les premiers cycles et de décider quelles formations seront dispensées dans chaque université ; ce n'est pas davantage aux rectorats qu'il revient de répartir les étudiants entre les universités. Croit-on vraiment que quelques fonctionnaires, dans un bureau parisien, sont mieux placés que les professeurs pour décider quelles sont les meilleures solutions pour chaque université ? Mieux vaudrait, me semble-t-il, faire confiance aux établissements et leur donner l'autonomie qu'ils réclament.

La loi Savary, c'est un de ses autres aspects néfastes, refuse de reconnaître le rôle et les responsabilités des professeurs et des chercheurs de rang équivalent. Les professeurs n'ont plus qu'une place réduite dans les conseils des universités et, donc, ne peuvent jouer qu'un rôle réduit dans la désignation du président.

De plus, un décret a imposé aux professeurs les mêmes obligations de service qu'aux autres catégories d'enseignants, alors que les professeurs ont des responsabilités spécifiques, notamment dans la direction des thèses. Tout cela constitue une grave menace pour la qualité de l'enseignement supérieur.

Enfin, la loi de 1984 ne permet pas que les universités soient administrées d'une manière efficace et impartiale. La composition du conseil d'administration et le mode de désignation de ses membres sont calculés de manière à donner la réalité du pouvoir à certains syndicats d'enseignants, dont l'orientation politique est bien connue.

Au surplus, la loi prévoit la mise en place d'une multitude de conseils dans chaque université et à chaque échelon d'administration, ce qui est une source de lourdeur bureaucratique et d'inefficacité. Dans ces conditions, il est clair que les universités ne pourront être gérées d'une manière conforme à l'intérêt général.

Au total, la loi de 1984 exprime une volonté de nivellement, qui me paraît en tout point dangereuse pour notre enseignement supérieur. J'espère bien que, dès la prochaine législature, ce texte sera abrogé, afin de permettre la mise en œuvre d'une politique nouvelle qui sera fondée sur la qualité de l'enseignement, l'autonomie et la diversité des établissements et, enfin, l'émulation entre les universités.

Je dois ajouter que, malheureusement, la loi de 1984 n'est pas le seul exemple du caractère néfaste des orientations adoptées depuis 1981. Je voudrais en particulier souligner deux points.

S'agissant tout d'abord de la réforme des études médicales, nous avons une loi satisfaisante, la loi de 1979, qui était bien acceptée par la profession médicale et par les étudiants eux-mêmes. Là encore, le Gouvernement a fait adopter une nouvelle loi, qui a bouleversé le régime mis en place trois ans auparavant, malgré les mises en garde répétées du Sénat. Le résultat ne s'est pas fait attendre : les nouveaux textes ont rencontré l'hostilité quasi générale des professeurs et des étudiants. Finalement, le Gouvernement a dû faire marche arrière et reporter jusqu'en 1987 la date d'application de ces nouveaux textes, ce qui n'a d'ailleurs pas résolu les problèmes.

Le deuxième point que je voudrais souligner est la coupure qui se développe entre l'enseignement supérieur et la recherche. Pour que l'enseignement universitaire soit un enseignement de qualité, il faut qu'il garde un lien étroit avec la recherche. Or le fossé se creuse de plus en plus. En effet, les organismes publics de recherche ont reçu des moyens importants grâce à la loi de 1982 sur la recherche, alors que les universités n'ont pas bénéficié d'un effort analogue.

De plus, le statut des chercheurs est devenu plus favorable que celui des universitaires et les services d'enseignement des professeurs ont été alourdis. Tout cela fait que la recherche se fait de plus en plus en dehors des universités. A terme, il y a là encore un risque sérieux de dégradation de la qualité de l'enseignement.

En conclusion, il y a bien peu de choses à mettre à l'actif de la politique universitaire suivie depuis 1981, alors que le passif est très lourd. Pourtant, au risque d'étonner, je suis tenté de terminer mon analyse par une note d'espoir. Suivant un vieux proverbe « à quelque chose malheur est bon », je crois que la politique menée depuis 1981 a eu un mérite involontaire. Elle a provoqué une réaction dans l'opinion, une prise de conscience de la nécessité de moderniser véritablement nos enseignements supérieurs.

Pour être bref, on pourrait résumer la politique suivie depuis 1981 à trois grandes orientations : le rôle central du ministère, qui ne laisse aux universités qu'une autonomie limitée ; le renforcement du poids des syndicats dans les institutions universitaires ; la volonté d'unifier et de niveler l'enseignement supérieur.

Or, cette politique, contrairement à ce qu'espéraient ses auteurs, n'a pas séduit la communauté universitaire. On a vu renaître une agitation étudiante qui avait pratiquement disparu depuis des années ; des universitaires de grand renom, dont certains étaient connus pour être favorables à la nouvelle majorité, ont pris position contre les nouveaux textes. Nombre d'universités ont « traîné les pieds » pour effectuer les changements statutaires. Certaines ne les ont d'ailleurs toujours pas effectués. Mais le plus important est que, face au risque d'un déclin accentué de nos universités, les prises de position en faveur de nouvelles orientations se sont multipliées.

La plus significative, sans doute, de ces prises de position est celle du Collège de France, la plus haute institution universitaire de notre pays. J'en ai d'ailleurs donné un long extrait dans mon rapport écrit. Or, le Collège de France dit qu'il faut donner une très large autonomie aux universités, dans tous les domaines, qu'il faut favoriser la diversité des formations et qu'il faut autoriser les universités à pratiquer une sélection. Or, ce sont exactement ces principes que le Sénat avait défendus lors de la discussion de la « loi Savary ». Voilà qui doit nous inciter, me semble-t-il, à persévérer dans le sens que nous avons choisi à l'époque.

C'est pourquoi, pour ma part, j'invite le Sénat à désapprouver la politique universitaire qui est actuellement suivie et à donner à cette désapprobation une valeur constructive, positive, exprimant la volonté d'une liberté plus grande pour notre enseignement supérieur. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** Monsieur le secrétaire d'Etat, souhaitez-vous prendre la parole ?

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Je prendrai très brièvement la parole pour redire ce que j'ai dit la semaine dernière. Le Gouvernement a quelque surprise à observer que la discussion générale se poursuive alors que les rapporteurs viennent présenter leur rapport à la tribune. Cela ne fait que confirmer l'impression que j'avais la semaine dernière. Je répète, avec regret, que nous assistons non pas à une discus-

sion générale, mais à un simulacre de discussion sur la loi de finances. Ce sera le seul commentaire que je ferai, monsieur le président.

**M. le président.** Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne pense pas que vous souhaitiez que nous recommencions le débat qui est intervenu ici, hier matin, à la suite de nombreux rappels au règlement de nos collègues socialistes et communistes puis d'une intervention de M. le ministre délégué chargé des relations avec le Parlement.

M'exprimant au nom de M. le président du Sénat, qui m'avait spécialement convoqué avant-hier soir pour me donner ses directives à cet égard et qui m'avait revu hier matin avant la séance, j'ai rappelé que je ne devais laisser, en aucun cas, quelque membre du Sénat que ce soit ou quelque membre du Gouvernement que ce soit, tenter d'accréditer ici que la procédure qui était employée pour l'examen du projet de loi de finances était soit irrégulière, soit un simulacre de discussion budgétaire.

Comme vous n'étiez pas là hier et que vous reprenez la même argumentation, il me faut donc bien, toujours au nom de M. le président du Sénat, vous répondre à vous aussi. Dès lors qu'elle respecte la contrainte de vingt jours prévue par l'article 47 de la Constitution, dès lors que, conformément à l'article 40 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 sur les lois de finances, le Sénat n'aborde pas la discussion des articles de la seconde partie avant qu'un vote favorable ne soit intervenu sur l'ensemble de la première partie, dès lors qu'elle respecte, ce faisant, la décision du conseil constitutionnel du 29 décembre 1979 et l'article 47 bis de notre règlement - cette modification a été apportée le 23 octobre 1980 à la suite de cette décision - la conférence des présidents est fondée à organiser la discussion générale comme elle l'entend.

Cette discussion générale a été organisée par la conférence des présidents - comme elle était en droit de le faire - en raison du grand nombre de collègues qui désiraient s'inscrire pour être sûr de pouvoir s'exprimer et ses propositions ont été ratifiées par un vote du Sénat.

Comme pour tout projet de loi, nous en sommes à la discussion générale ; nous aborderons ensuite la discussion des articles de la première partie ; nous aborderons enfin, s'il y a lieu - et s'il y a lieu seulement - la discussion des articles de la deuxième partie. Par conséquent, encore une fois, tout ce qui se passe ici est parfaitement régulier. M. le président du Sénat ne manquera pas une occasion de le rappeler...

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Moi non plus !

**M. le président.** ...et de le faire rappeler par ceux qui, ici, sont ses délégués, à savoir les vice-présidents, présidant les séances.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** Je n'ai pas d'autre réponse à vous faire, mais je vous donne bien volontiers la parole. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., ainsi que sur celles de l'union centriste.*)

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Vous pouvez vous applaudir, messieurs les sénateurs ! (*Protestations sur les mêmes travées.*)

**M. Amédée Bouquerel.** On a bien le droit d'applaudir !

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** C'est ce que je viens de dire !

Monsieur le président, nous conviendrons, quelles que soient les décisions du président de séance et de la conférence des présidents, que les membres du Gouvernement ont la liberté de prendre la parole quand ils le désirent. L'interdiction n'était donc formulée qu'en termes de précaution oratoire !

Comme toujours, monsieur le président, j'ai écouté vos arguments avec beaucoup d'attention, mais, malgré leur « clarté », je ne suis toujours pas convaincu !

Je n'entamerai pas un débat juridique car je ne suis pas juriste, mais il faut répéter, une fois de plus, qu'une loi de finances se discute depuis toujours de la manière suivante : d'abord, discussion générale ; ensuite, examen de la première partie, c'est-à-dire des recettes ; enfin, selon le sort réservé à cette première partie, examen de la seconde partie, c'est-à-dire des dépenses.

Je rappelle à nouveau, monsieur le président, que toutes vos explications juridiques recouvrent une réalité : le Sénat, qui dispose de vingt jours pour discuter du projet de la loi de finances, a choisi de faire durer la discussion générale - tout cela est parfaitement clair et limpide ! - et de n'inscrire l'examen des recettes que le dernier jour. Tels sont les faits. Quant aux interprétations juridiques, je laisserai à d'autres le soin de les faire.

**M. le président.** Monsieur le secrétaire d'Etat, il faut donc que j'ajoute un élément à ma déclaration.

Durant ces vingt jours - je vous le répète - le Sénat a le droit d'organiser sa discussion générale comme il l'entend. Il a prévu d'aborder l'examen des articles de la première partie le 9 décembre, après dix-huit jours de discussion générale. Il restera donc la journée du 10 décembre pour appeler, s'il y a lieu, les articles de la seconde partie. Or, tout ce qui aura été dit lors de la discussion générale n'aura pas à être répété lors de la discussion des articles de la seconde partie. Dans sa sagesse, la conférence des présidents - et le Sénat, dans sa sagesse, l'a approuvée - a donc prévu toutes les éventualités, et ce contrairement à vos allégations.

Quant au Gouvernement, il a, certes, le droit de s'exprimer quand il l'entend. Cela est à la fois prévu par notre règlement et par la Constitution. Je crois n'avoir jamais refusé la parole à aucun membre du Gouvernement quand il la demande et d'ailleurs, voilà un instant, je vous l'ai offerte, sans que vous me le demandiez, avant de passer à la suite de la discussion générale consacrée à la justice.

J'ajoute que, comme vous l'avez dit fort justement - et je ne peux que m'y associer - la discussion du projet de loi de finances commence par la discussion générale, qu'ensuite on appelle les articles de la première partie et, s'il y a lieu, les articles de la seconde partie.

Nous n'en sommes qu'à la discussion générale et chaque fois que nous en terminerons avec un sujet - sur l'instant la politique de l'éducation nationale - je vous offrirai la parole.

Vous savez, monsieur le secrétaire d'Etat, nous avons déjà connu, en des temps anciens, des gouvernements représentés par un seul ministre omnivalent...

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Ce n'est pas mon cas !

**M. le président.** ...mais, lui au moins ne manquait aucune occasion de s'exprimer. Maintenant, il y a, certes, un membre du Gouvernement, mais il ne répond pas, il est muet. Le dialogue n'est pas facile à instaurer dans ces conditions, mais la responsabilité ne saurait en aucun cas en incomber au Sénat. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** J'ai la parole parce que j'y ai droit.

C'est de plus en plus clair ! Vingt jours pour discuter de la loi de finances c'est-à-dire, si j'ai bien compris, dix-neuf jours pour la discussion générale et un à deux jours pour l'examen de la première partie ! Il faudrait donc, comme la conférence des présidents en a décidé dans sa sagesse, que quarante-deux ministres défilent en une journée pour répondre à dix-neuf jours de discussion.

Monsieur le président, j'arrêterai là ce débat ! Vous aurez bien du mal à me faire croire à la clarté et à la sagesse de ces explications !

**M. le président.** Monsieur le secrétaire d'Etat, soyons clairs ! A partir du moment où la commission des finances invite le Sénat à repousser l'ensemble de la première partie de la loi de finances - compte tenu de la majorité qui siège dans cette assemblée, il existe de fortes chances pour que, son appel soit entendu - plus personne ne peut discuter de la loi de finances puisque le débat s'arrête. Par conséquent, ni les ministres ni aucun de nos collègues ne pourraient plus intervenir.

C'est donc par précaution que la conférence des présidents a prévu de donner la parole à tous ceux qui désirent s'inscrire dans la discussion générale pour traiter qui de la politique agricole, qui de la politique de défense, qui de la politique des relations extérieures, etc.



Le Gouvernement connaît très bien le sort qui sera sans doute réservé à l'ensemble de la première partie. S'il voulait entamer le dialogue, il devrait donc, comme nos collègues qui s'inscrivent dans les débats, venir parler ici.

C'est parce qu'il n'entend pas dialoguer avec le Sénat qu'il a pris la décision de ne pas participer à cette discussion générale. C'est pourtant pour lui le seul moyen dans le cas présent de dialoguer avec le Sénat.

Nous ne pouvons que regretter cette décision, mais le Gouvernement en porte seul la responsabilité. Quant au Sénat, il en tirera, et avant peu, les enseignements qui conviennent. Il ne peut que s'en insurger.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il n'en reste pas moins qu'à chaque fois que nous changerons de sujet dans la discussion générale, la parole vous sera bien entendu offerte quand ce ne serait que pour vous entendre la refuser.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, en faire porter la responsabilité au Gouvernement me paraît quelque peu excessif. Vous savez fort bien que l'examen de la seconde partie est d'ordinaire le moment où se déroule le dialogue - même si l'on aboutit à des résultats négatifs - selon un scénario bien connu depuis plus de vingt-cinq ans !

**M. le président.** Peut-être, mais rien n'empêche de procéder ainsi !

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Il faut tout de même que les Français sachent que vous avez innové cette année, et d'une manière importante.

Suivant ce scénario, disais-je, le ou les rapporteurs montent à la tribune et le ministre leur répond, puis des orateurs interviennent et le ministre leur répond. De plus, ce qui est impossible lors d'une discussion générale - c'est la raison pour laquelle je ne peux pas vous laisser dire que le Gouvernement serait coupable en quoi que ce soit - le Gouvernement et les parlementaires peuvent user de leur droit de déposer des amendements.

En retenant une telle procédure le Sénat prive tout le monde de l'usage de ce droit d'amendement ; c'est la raison pour laquelle je parle de simulacre.

**M. le président.** Je ne pense pas qu'il soit utile de poursuivre ce débat, l'important est que la Constitution, la loi organique, la décision du Conseil constitutionnel et le règlement du Sénat soient respectés. Dans le respect de ces contraintes, le dialogue était possible. On ne le veut pas ! Peu importe ! Continuons !

#### Politique en matière de justice

**M. le président.** Nous abordons maintenant la politique en matière de justice.

La commission des finances, ainsi que toute commission saisie pour avis, ayant le droit de déléguer l'un de ses membres pour la représenter dans la discussion générale, je donne la parole à M. Collet, au nom de la commission des lois.

**M. François Collet, au nom de la commission des lois constitutionnelles, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je constate sans surprise qu'un gouvernement de gauche est conservateur et que l'innovation lui déplaît ! (Sourires.)

Cela étant, mon excellent collègue M. Edgar Tailhades s'étant désisté ce matin de la fonction de porte-parole que la commission lui avait confiée, c'est avec un très faible préavis que j'ai été prié de la remplir. Je vous prie donc d'excuser le manque de cohérence qui pourrait en résulter.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Ce ne sera pas une surprise !

**M. François Collet, au nom de la commission.** Monsieur le secrétaire d'Etat, je n'ai pas entendu !

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Je peux répéter !

**M. François Collet, au nom de la commission.** C'est plus charitable à votre égard et plus conforme à la courtoisie qui est d'usage dans cet hémicycle !

**M. Michel Miroudot.** Très bien !

**M. François Collet, au nom de la commission.** Il convient tout d'abord de souligner que le projet de budget de la chancellerie pour 1986 témoigne du rang prioritaire occupé par ce département dans un contexte budgétaire général caractérisé par la rigueur, du point de vue tant des créations d'emploi que des opérations d'équipement. Si les dépenses civiles de l'Etat connaissent, en effet, une progression moyenne de 3,42 p. 100, le budget de la justice, pour sa part, devrait bénéficier d'une croissance globale de 8,72 p. 100. Les crédits de paiement inscrits, dépenses ordinaires et dépenses en capital, s'élèvent à 12 125 millions de francs.

L'effort prioritaire en faveur de la justice est ainsi maintenu et même renforcé puisque le projet de budget pour 1985, rappelons-le, prévoyait une progression de 8,1 p. 100. Cet effort prioritaire n'est d'ailleurs pas une nouveauté. Il n'est que la continuation de l'action engagée depuis le début de la V<sup>e</sup> République puisque, de 1962 à 1978, le montant du budget de la justice a été multiplié par sept, tandis que le glissement de la monnaie se limitait au coefficient de 2,5. Si l'on se borne à une époque plus récente, ce budget, qui avait connu un doublement de 1973 à 1977, avait à nouveau doublé entre 1977 et 1981.

Avec un montant de 851,380 millions de francs en autorisations de programme, les crédits d'équipement proposés pour 1986 connaissent une progression de 50,35 p. 100 par rapport à l'année dernière. On rappellera que, dans le même temps, les dépenses en capital de l'ensemble des services de l'Etat diminuent, en moyenne, d'environ 29 p. 100. Toutefois, on signalera d'ores et déjà que c'est l'administration pénitentiaire qui sera la grande bénéficiaire des autorisations de programme ainsi, d'ailleurs, que des créations d'emplois nouveaux.

On revient ainsi sur le coup d'arrêt qui avait été donné, depuis 1981, à la construction de nouvelles prisons. Sur les 851,38 millions de francs d'autorisations de programme, l'administration pénitentiaire recueillera 688,3 millions de francs, tandis que les services judiciaires se contenteront de 105,2 millions de francs, l'éducation surveillée de 35,1 millions de francs et l'administration centrale de 16,6 millions de francs.

La progression des autorisations de programme en faveur de l'administration pénitentiaire devrait ainsi atteindre 83,2 p. 100, tandis que l'ensemble des autres secteurs de la Chancellerie, à l'exception de la recherche, connaîtront tous une réduction en pourcentage : 15 p. 100 pour l'éducation surveillée, 14,4 p. 100 pour les services judiciaires et 14,8 p. 100 pour l'administration centrale.

Le projet de budget prévoit, par ailleurs, la création de 422 emplois nouveaux. Sur cet effectif, 339 postes sont destinés à l'administration pénitentiaire ; 50 autres sont créés en vue de la réforme de l'instruction pénale dont on peut, par avance, douter de l'efficacité ; les 150 nouveaux magistrats que nécessite sa mise en œuvre auraient sans doute été plus utiles dans d'autres fonctions.

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1986 est présenté comme étant placé sous le signe de la continuité. Ses auteurs soulignent qu'ils entendent poursuivre deux grandes actions prioritaires : la modernisation de la justice et l'humanisation des conditions de détention.

En ce qui concerne la modernisation de la justice, la politique budgétaire s'articule autour de trois orientations principales : une meilleure maîtrise des flux judiciaires, l'informatisation des juridictions et l'amélioration de la gestion des cours et tribunaux.

Ainsi, la politique de la Chancellerie tend à réorienter les flux judiciaires avec pour objectif une véritable maîtrise des contentieux ; la croissance continue de ceux-ci - le sujet est évoqué dans l'excellent rapport écrit que M. Lombard a rédigé au nom de la commission des finances et dans celui de mon ami Edgar Tailhades - constitue toujours, malgré certaines évolutions nouvelles, un grave sujet de préoccupation.

Quatre mesures seulement seront évoquées dans ce bref exposé : le développement de la conciliation par l'institution des suppléants aux juges d'instance - il est prévu, à cet égard, un crédit de 2 500 000 francs ; la mise en place de la procé-

de législative nouvelle prévue par la loi du 5 juillet 1985 tendant à accélérer l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation ; la simplification de la procédure d'amendes contraventionnelles ; enfin, la contraventionnalisation d'un certain nombre de délits. Ces deux dernières mesures, rappelons-le, figurent dans le projet de loi relatif à l'allègement des procédures pénales.

Par ailleurs, il est envisagé de dépenaliser un certain nombre de contentieux qui pourraient être traités d'une manière plus simple et plus rapide par la voie administrative.

S'agissant de l'informatisation des juridictions, les crédits prévus à cet effet dans le projet de budget pour 1986 progresseront de 21,7 p. 100 par rapport à 1985. Ils devraient atteindre ainsi 117 millions de francs à l'issue de la période quadriennale du second schéma directeur de l'informatique 1984-1988.

La justice française devrait très vraisemblablement être alors l'une des plus « informatisées » d'Europe.

Je dois reconnaître que nombre d'étrangers viennent prendre connaissance des mesures d'informatisation de notre justice et que le long effort fourni par les ministres de la justice successifs a permis d'atteindre un objectif qui était bien légitime.

Rappelons que, d'ores et déjà, nos juridictions sont équipées de 300 machines de traitement de texte, de 80 micro-ordinateurs, de 20 mini-ordinateurs, de deux nouveaux bureaux d'ordre pénal dans la région parisienne et de 110 terminaux de consultation juridique.

En 1986, la Chancellerie devrait mettre en place un bureau d'ordre pénal à la Cour de cassation et dans un tribunal de grande instance de la région parisienne, 11 nouveaux mini-ordinateurs, 75 à 100 micro-ordinateurs et 40 terminaux de consultation juridique.

Par rapport à 1981, l'effort accompli en matière d'information des services judiciaires se sera traduit par une progression des crédits de 153 p. 100, ce qui représente moins de 70 p. 100 en francs constants.

S'agissant de l'amélioration de la gestion des juridictions, la Chancellerie atteint un objectif et enregistre une légère amélioration.

L'objectif atteint est la résorption du taux de vacance des emplois de magistrats et de fonctionnaires. Du 1<sup>er</sup> juillet 1981 au 31 décembre 1985, les postes vacants de magistrats sont passés de 446 à 50. Les emplois vacants de fonctionnaires, quant à eux, sont passés de 933 en 1981 à 89 en 1985.

S'agissant des mesures prises depuis 1983 pour améliorer les méthodes de travail des cours et tribunaux, un premier résultat peut être constaté. Il s'agit de l'infléchissement des tendances du délai moyen de traitement des affaires portées devant les juridictions.

Devant les cours d'appel, la durée moyenne de traitement d'une affaire est revenue de vingt mois et demi à dix-huit mois et demi entre 1982 et 1984. Devant les tribunaux de grande instance, cette durée est passée, pendant la même période, de 13,7 mois à 13,1 mois. On admettra avec moi que ce sont des délais encore tout à fait excessifs.

En ce qui concerne le deuxième grand objectif de la Chancellerie, à savoir l'humanisation des conditions de détention, rappelons que le Gouvernement a, dans ce domaine, accumulé un retard considérable. Un effort prioritaire doit être poursuivi avec constance pendant plusieurs années pour aligner notre pays sur ses voisins en ce qui concerne la part de ressources publiques consacrée à l'administration pénitentiaire.

Les autorisations de programme, en augmentation, comme nous l'avons vu, de 83 p. 100 par rapport à 1985, devraient permettre la mise en chantier de 1080 places dans de nouveaux établissements et de 250 places dans des établissements étendus ou rénovés, ainsi que le lancement d'un certain nombre d'opérations nouvelles. La Chancellerie estime que, de 1981 à 1987, le nombre de places dans les établissements pénitentiaires pourrait s'accroître de 4751. Encore faudrait-il que nous disposions du détail des projets pour que notre commission puisse vous confirmer cette prévision optimiste.

Il était temps de reconnaître, dans le dernier budget de la législature, les erreurs commises depuis plus de quatre ans. La simple poursuite du plan pluriannuel de construction et de modernisation des prisons mis en place par le précédent garde des sceaux, M. Alain Peyrefitte, nous aurait mis en

bien meilleure posture. Au contraire, en 1981, on a tout arrêté, se contentant, par une loi d'amnistie excessive, de vider les prisons de quelques milliers de condamnés dont la grande majorité a récidivé dans les mois qui ont suivi. Au 1<sup>er</sup> juillet 1985, le taux d'occupation des maisons d'arrêt était de 160 p. 100 contre 131 p. 100 en 1981. A la maison d'arrêt de Pontoise, mes chers collègues, le taux d'occupation est de 313 p. 100 !

En matière de détention provisoire, le taux est de 43 p. 100 en 1985 ; il était de 37 p. 100 en 1981. La tendance, loin de se renverser, s'est aggravée, et chacun sait quel fléau représente la détention provisoire prolongée.

S'agissant des créations d'emplois dans l'administration pénitentiaire, on rappellera qu'il fut créé, en 1981, 600 emplois nouveaux ; en 1982, 783 ; en 1983, 200 ; en 1984, 383 et en 1985, 343. Le projet de budget pour 1986 prévoit, pour sa part, 399 nouveaux emplois ; 364 en solde net.

Rappelons que, pour les douze derniers exercices, la moyenne des créations d'emplois au budget de la justice s'établit à 1 500 par an. C'est dire dans quel piètre état était l'organisation de notre justice, il y a quelque vingt-cinq ans et quel temps il aura fallu pour la conduire à une situation plus convenable.

Les emplois nouveaux concerneront, pour l'essentiel, le personnel de surveillance, mais aussi le renforcement du dispositif de santé et le développement du travail pénal.

On relèvera qu'une revendication ancienne des personnels pénitentiaires s'est vu donner satisfaction, puisqu'il est prévu d'intégrer dans le calcul des pensions de retraite de ces personnels leur prime de sujétion spéciale.

On constatera enfin la poursuite des efforts dans le domaine des logements, des locaux à usage collectif, ainsi que dans celui de la formation des personnels pénitentiaires.

A côté des deux priorités que constituent, pour les auteurs de ce budget, la modernisation des services judiciaires et l'humanisation des conditions de détention, les autres secteurs apparaissent quelque peu délaissés.

Il en est ainsi de l'éducation surveillée, même s'il convient de noter une certaine poursuite de l'effort au niveau du renforcement des moyens de ces services. On constate ainsi, pour l'éducation surveillée, la création de 40 emplois de sous-directeurs et une augmentation de 28 p. 100 des crédits affectés à l'entretien du patrimoine immobilier.

Dix emplois nouveaux, qui devraient permettre de mettre en œuvre la peine de travail d'intérêt général, sont créés en faveur du « milieu ouvert ».

Le contrôle judiciaire bénéficie, quant à lui, d'un crédit de 1 250 000 francs.

Au total, l'ensemble des crédits consacrés par l'administration pénitentiaire à des actions de réinsertion sociale de délinquants ou d'anciens délinquants devrait s'élever à 15 millions de francs en 1986.

S'agissant de la solidarité à l'égard des victimes, les crédits inscrits seront passés de 1 million à 5 500 000 francs entre 1983 et 1986.

En ce qui concerne l'aide judiciaire, son plafond sera relevé de 5 p. 100 en 1985 ; il s'établira ainsi à 5 250 francs pour l'aide judiciaire partielle et à 3 465 francs pour l'aide judiciaire totale.

Ce bref exposé ne serait pas complet s'il n'évoquait pas un certain nombre de mesures importantes prévues par le présent projet de budget : la budgétisation complète de l'indemnité de copie des pièces pénales - ce que la commission réclamait depuis de nombreuses années ; la transformation de 98 postes de magistrats au bénéfice de l'application des peines ; l'inscription de crédits en vue de la mise en œuvre de la loi portant réforme des professions judiciaires et de celle de mandataires-liquidateurs.

Le présent projet de budget marque ainsi la progression, lente mais continue, de la part de la justice, dans le budget de l'Etat. Cette part sera passée, de 1981 à 1986, de 1,04 p. 100 à 1,18 p. 100, ce qui demeure insuffisant.

En effet, ces chiffres doivent être rapprochés de ceux qui ont été constatés de 1973 à 1979, où la part de la justice était passée de 0,65 p. 100 à 1,02 p. 100 du budget de l'Etat.

Une grave lacune subsiste par ailleurs dans ce projet de budget pour 1986 puisqu'il consacre l'ajournement du transfert des compétences, notamment en ce qui concerne les bâtiments judiciaires. Leurs utilisateurs ne s'en plaindront certes

pas, sachant combien les collectivités locales sont plus soigneuses de leur patrimoine que l'Etat. La grande misère des lycées et collèges qui nous sont remis par l'Etat en est le témoignage. Mais comment expliquer le paradoxe développé par M. le garde des sceaux à l'Assemblée nationale ? Le report serait dû au poids excessif qui en résulterait pour le budget de la justice alors qu'il n'aurait aucune influence sur la situation des collectivités locales.

Au terme de cet exposé budgétaire, j'aurais souhaité, si j'avais été désigné comme porte-parole de la commission des lois avec un quelconque préavis, présenter au Sénat un bilan global de l'action gouvernementale menée en matière de justice, au cours de la législature qui s'achève.

J'aurais été ainsi conduit à évoquer l'importante œuvre législative accomplie avec le concours du Parlement. Dans celle-ci, il aurait évidemment fallu distinguer entre les textes de nature technique, tels ceux qui concernent le droit des sociétés ou des entreprises en difficulté, pour la mise au point desquels le rôle du Sénat a été considérable et le plus souvent déterminant - j'en rends ici hommage à nos rapporteurs - et ceux qui étaient essentiellement inspirés par l'idéologie socialiste et sur lesquels notre Haute Assemblée a été le plus souvent réservée, lorsqu'elle n'a pas marqué son opposition à l'action gouvernementale.

Ce sont ces derniers textes, auxquels il conviendrait d'ajouter les décisions de nature réglementaire, les orientations données par circulaire aux juridictions et aux responsables des services, l'action quotidienne, souvent jugée comme empreinte d'esprit partisan, voire de sectarisme, par la majorité du Sénat, qui, aux yeux de la majorité des membres de la commission des lois, illustrent la politique dont les budgets successifs ont été les instruments, sans qu'il soit possible d'en dissocier le projet de budget pour 1986.

C'est pourquoi, à la majorité de ses membres, la commission des lois a émis un avis défavorable sur ce projet de budget. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. Miroudot.

**M. Michel Miroudot.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la sécurité des Français est plus que jamais un thème à l'ordre du jour. En effet, on ne peut nier le malaise ressenti par nos concitoyens face à la montée de la violence et à l'insécurité croissante constatée dans certaines de nos villes.

Les mesures prises par le gouvernement socialiste depuis son arrivée au pouvoir en ont déconcerté plus d'un : l'abolition de la peine de mort, la remise en cause, au niveau de la détention, des quartiers de haute sécurité, l'abrogation de la Cour de sûreté de l'Etat, l'abrogation de la loi « sécurité et liberté »...

L'impression de l'homme de la rue est que la justice est de moins en moins répressive vis-à-vis des individus dangereux. Il est amené, assurément, à s'interroger sur la volonté et sur la possibilité qu'a l'Etat de mener une action efficace de prévention et de doter la police des moyens qui lui sont nécessaires pour faire face à la criminalité.

Que dire aussi de l'irritation qui peut saisir nos concitoyens lorsqu'ils sont amenés à s'adresser à la justice pour trancher des litiges - procès devant les prudhommes, procès civils devant les tribunaux de grande instance, les cours d'appel, la Cour de cassation - et qu'ils n'obtiennent les jugements ou arrêts qu'ils attendent qu'après des délais souvent interminables ? Tout cela, vous en conviendrez, ne contribue pas à une bonne image de marque de l'institution judiciaire.

Pourtant, il faut noter que l'effort consenti en faveur de la justice ces dernières années a été soutenu. Le budget de la justice a bénéficié d'un taux de progression supérieur à celui du budget de l'Etat. En témoigne encore le projet de budget pour 1986 qui donne la priorité à la sécurité des Français en renforçant notablement les moyens mis à la disposition de la justice, mais aussi des armées et de la police.

C'est vrai qu'un effort considérable a été entrepris, avec un budget de 12 100 millions de francs en 1986, en progression de 8,7 p. 100 par rapport à 1985, alors que l'augmentation du budget général est limitée à 3,6 p. 100.

Depuis 1981 l'augmentation du budget de la justice aura été de 24,3 p. 100 en francs constants ; la part qu'il représente dans le budget général de l'Etat sera passée de

1,05 p. 100 à 1,18 p. 100. Il y a eu 4 000 créations nettes d'emplois, soit une augmentation de 9,22 p. 100 des effectifs globaux.

Il est indéniable - je le répète - que de nombreux efforts ont été consentis en matière de modernisation et d'informatisation des tribunaux, d'aide aux justiciables, grâce à une justice de solidarité, de prévention et de réinsertion, ainsi qu'en matière d'amélioration des conditions de détention.

Il reste, certes, beaucoup à faire - j'y reviendrai - mais il faut reconnaître que, depuis 1981, des crédits importants ont été alloués à la justice, même si les moyens sont encore modestes pour faire face aux dépenses qu'il faudrait entreprendre étant l'acuité de certains problèmes qui se posent à l'heure actuelle.

Les dépenses concernant l'informatique et la bureautique sont en augmentation de 29,2 p. 100 par rapport à 1985 ; elles ont augmenté globalement, pour les matériels, de 185 p. 100 depuis 1981. Après la région parisienne et les juridictions importantes, tous les tribunaux et toutes les cours de France devront bientôt être équipés en mini-informatique et micro-informatique. Sur cent quatre-vingts tribunaux de grande instance, onze seulement étaient dotés de micro-ordinateurs. L'an prochain, il y en aura onze autres avec deux palais de justice pilotes, Bordeaux et Beauvais.

Limitée au secteur pénal et à la région parisienne, l'informatisation concernera désormais le secteur civil et la province. L'informatisation constitue l'un des moyens de lutter contre l'encombrement des tribunaux et permet de réduire le délai de traitement judiciaire des affaires. On observe, cette année, une très légère diminution de la durée des instances en matière civile et pénale, tout du moins devant les cours d'appel et les tribunaux de grande instance.

Je soulignerai aussi l'effort qui a été réalisé et qu'il conviendrait de poursuivre et d'accélérer en matière d'éducation surveillée. Certes, ce poste est sacrifié dans le budget 1986 eu égard à l'augmentation considérable des crédits au profit de l'administration pénitentiaire, et on peut le déplorer lorsqu'on sait qu'une prévention efficace est le meilleur moyen de maîtriser le nombre de délinquants.

Mais il faut noter l'amélioration apportée à la prévention de la délinquance juvénile. Six postes d'éducateur ont été supprimés cette année, mais, depuis 1981, il y a eu 725 emplois créés dans ce domaine. Quant aux moyens, ils ont presque quadruplé, passant de 4 120 000 francs à 15 millions de francs. Quand on sait qu'une bonne justice doit autant prévenir que punir, il faut apprécier ce qui a été réalisé pour aider à l'insertion sociale et professionnelle des mineurs délinquants.

Lorsqu'on sait les effets nocifs de l'incarcération sur les mineurs, il importe que l'éducation surveillée puisse offrir des solutions alternatives à l'emprisonnement : aussi bien une présence renforcée des éducateurs auprès des tribunaux que des stages organisés dans le cadre des missions locales pour l'accueil et l'emploi des jeunes. En témoignent les centres d'apprentissage professionnel et éducatif qui se mettent en place et organisent des ateliers et des activités pratiques, notamment à Marseille, Montpellier et Roanne.

Mais il faudrait que l'éducation surveillée améliore son implantation dans de nombreux départements, car hélas ! les fonctions de consultation, d'orientation, d'hébergement, de formation générale ou professionnelle ne sont pas exercées partout dans les mêmes conditions.

Je reconnais donc qu'il y a eu des efforts certains de la part du Gouvernement pour doter la justice des moyens qu'elle mérite, mais il reste encore beaucoup à faire. A la question : « Notre justice fonctionne-t-elle bien ? », nous ne pouvons pas encore répondre : « sans problème », selon la formule au goût du jour. Car des problèmes, il y en a !

Les deux principaux, récurrents depuis 1981 et soulignés par tous les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat dans leurs rapports annuels, sont l'encombrement des tribunaux et le surpeuplement des prisons. Ces deux points sont d'autant plus préoccupants que, malgré les efforts consentis, on constate peu d'amélioration.

En ce qui concerne l'encombrement des juridictions, je dirai que la machine judiciaire est congestionnée ; je parlais, tout à l'heure, de l'amertume du justiciable, pour ne pas parler de son exaspération, devant les lenteurs de la justice. Depuis quelques années, les délais d'instance civile et pénale se sont régulièrement allongés, passant pour les affaires

civiles devant les cours d'appel de seize à dix-huit mois, puis vingt mois et devant les tribunaux de grande instance, de onze à douze, puis treize mois. Pour la Cour de cassation, le délai pour les affaires civiles est passé de quatorze à près de dix-huit mois.

On constate, en outre, des disparités considérables selon les cours : douze mois de délai en appel pour une affaire civile traitée à Dijon et plus de vingt-quatre mois à Montpellier.

Heureusement, cette tendance d'allongement croissant des délais commence à marquer le pas cette année et l'on peut sans doute y voir le fruit de la politique d'informatisation. Mais il y a encore beaucoup à faire, d'autant plus que le stock d'affaires à juger est en progression constante d'une année sur l'autre dans toutes les juridictions ; le nombre d'affaires nouvelles était et reste supérieur à celui des affaires jugées.

Cet encombrement des cours et des tribunaux, particulièrement dans le domaine civil et notamment dans le contentieux social, n'est pas dû uniquement à la progression du nombre des affaires nouvelles, mais, pour une part à peu près égale, au moindre rendement de la machine judiciaire résultant de la faible augmentation du nombre des magistrats : cent vingt-cinq postes créés en 1983, vingt-cinq en 1984, quatorze, seulement, en 1985.

Le plan de recrutement sur quatre ans, qui avait été élaboré en 1982 et qui prévoyait la création de 600 emplois de magistrats, n'a donc pas été respecté.

Cet allongement des procédures est un problème grave, car il porte atteinte à la crédibilité de la justice. Dans l'esprit des gens, la justice doit être rapide pour être efficace. Dans le cas contraire, la société court le risque dangereux de voir le citoyen vouloir faire justice lui-même, exaspéré par la carence de l'action publique.

S'agissant du surpeuplement des prisons - deuxième problème - il n'a cessé de s'aggraver depuis cinq ans. Le Gouvernement est d'ailleurs tout à fait conscient de l'urgence qu'il y a à remédier à une situation carcérale désastreuse, comme en témoignent des crédits en forte augmentation pour le budget de 1986. Pour l'administration pénitentiaire, ils augmentent, en effet, de 9,9 p. 100 en crédits de paiement et de 83,2 p. 100 en autorisations de programme.

Ils permettront - nous l'espérons - la mise en chantier de 1 080 nouvelles places de prison et la rénovation de 250 places existantes. Les moyens en personnel sont renforcés par la création de 422 postes, principalement des postes de surveillants pénitentiaires. Il faut vraiment que la situation des prisons françaises soit extrêmement préoccupante pour que ce secteur bénéficie de telles mesures !

Mais ce n'est, hélas ! pas un millier de places supplémentaires qui résoudront le problème du surpeuplement, car la tension qui règne dans de nombreux établissements et les manifestations du malaise du personnel de surveillance - on se rappelle les mutineries qui ont éclaté au printemps dernier - sont autant de signes qui montrent qu'un effort énorme est nécessaire pour remédier à l'aggravation de la situation.

Il y a, à l'heure actuelle, environ 43 000 détenus - la télévision le confirmait, ce matin - dans les prisons, pour une capacité de 32 000 places, soit un taux d'occupation moyen de 138 p. 100, mais de 158 p. 100 dans les D.O.M. Rappelons que le nombre de détenus était de 34 000 au 1<sup>er</sup> juillet 1982, de 38 800 au 1<sup>er</sup> juillet 1983 et de 41 000 au 1<sup>er</sup> octobre 1984. La population pénale a donc progressé d'environ 17 p. 100 en cinq ans.

Il y a plus de monde dans les prisons aujourd'hui qu'il n'y en eut jamais auparavant. Pendant ces cinq ans de socialisme, je constate que les délits et les délinquants n'ont pas cessé d'augmenter.

Le surpeuplement des maisons d'arrêt touche surtout les métropoles où la délinquance est la plus active, à savoir Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Nice, ce qui explique un fort taux d'occupation : 155 p. 100 à Paris, 159 p. 100 à Lyon, 167 p. 100 à Marseille, et même plus de 200 p. 100 dans vingt établissements comme Fresnes, Bois-d'Arcy et Pontoise, ainsi que le rappelait, tout à l'heure, notre excellent collègue M. Collet.

Le taux moyen d'occupation dans les maisons d'arrêt, de 160 p. 100 au 1<sup>er</sup> juillet 1985, n'était que de 142 p. 100 au 1<sup>er</sup> juillet 1984 et de 138 p. 100 au 1<sup>er</sup> juillet 1983.

Le coût financier de l'entretien des détenus s'accroît parallèlement à l'augmentation de la population carcérale. En 1982, il dépassait 288 millions de francs, en 1983, 296 millions de francs et, en 1984, 355 millions de francs, soit une augmentation de 19,6 p. 100.

Il est donc urgent que des crédits soient affectés à la construction de nouveaux établissements pénitentiaires, à l'amélioration des conditions de détention, à l'augmentation des moyens en personnel et à l'amélioration des conditions de travail de ce personnel.

En conclusion, je dirai que si tout n'est pas négatif dans l'action menée depuis cinq ans en matière de justice, de nombreux points restent extrêmement préoccupants, comme je le viens de le démontrer. Il faut oser rappeler ici que le Gouvernement arrivé au pouvoir en 1981 était animé d'une forte idéologie qu'il a essayé de mettre en pratique dans le domaine de la justice comme dans les autres domaines.

Ce Gouvernement ne croyait pas à la répression, et ne voulait pas en faire, comme en témoignent les nombreuses mesures prises en ce sens et que je rappelais dans mon introduction, entre autres les amnisties largement accordées en 1981. Or, au vu des résultats, il a bien fallu faire machine arrière et entreprendre un programme de construction de prisons.

Je dirai enfin que, malgré les moyens dont a été dotée la chancellerie, ils n'ont pas été vraiment suffisants pour mener à bien une politique suivie. C'est plus l'urgence de remédier à une situation explosive que le fruit d'une politique délibérée qui a motivé le net accroissement du dernier budget. Il aurait fallu une augmentation suivie des moyens depuis le début de la législature pour réaliser la politique ambitieuse des pouvoirs publics dans ce domaine. Or l'enveloppe budgétaire consacrée à la justice se situe depuis longtemps aux environs de 1 p. 100 du budget de l'Etat.

Je pense qu'il faudra dans l'avenir consacrer à la justice une part plus importante du budget de l'Etat pour la doter véritablement des moyens dont elle a besoin et compte tenu de la place importante qu'elle tient dans les préoccupations de tous les Français. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Rudloff.

**M. Marcel Rudloff.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, émettre un jugement sur la justice est aussi complexe que la justice elle-même. Il comprend non seulement des constats quantitatifs sur les faits et sur les chiffres mais aussi une appréciation qualitative nécessaire selon les équilibres à sauvegarder et les objectifs à atteindre.

En ce qui concerne les constats quantitatifs, je ne reprendrai pas les analyses très pertinentes et très détaillées de M. Collet qui a fort bien résumé notre opinion sur les crédits des budgets successifs du ministère de la justice.

Je reprendrai certains éléments qui ont été relevés par MM. Collet et Miraudot pour souligner les constats satisfaisants, notamment d'un point de vue quantitatif. Le travail accompli au ministère de la justice par l'ensemble des magistrats et par les responsables des établissements pénitentiaires a été considérable au cours des dernières années - je ne fais pas de différence entre avant et après 1981.

Le budget de la justice a progressivement pris de l'importance au sein du budget de la nation. Des progrès incontestables ont été réalisés, notamment ces derniers temps, en matière d'équipement grâce à l'informatisation ; des efforts en personnel ont également eu lieu, insuffisants, certes, mais notoires. Pourquoi ne pas signaler aussi l'accueil très favorable qu'ont reçu un certain nombre de dispositions législatives. Il ne faut pas s'en étonner.

Le législateur doit répondre aux besoins et aux souhaits d'une société. Il est parfaitement normal que le droit, qui est le reflet juridique positif de la morale et des mœurs d'une société, à un moment donné de son histoire, soit accueilli par un large consensus. C'est ce qui s'est produit pour un grand nombre de dispositions législatives, qui ont d'ailleurs reçu ici, au Sénat, un accueil favorable lors de débats souvent très courtois et de haute élévation de pensée.

Nombre de dispositions législatives font maintenant partie de notre droit positif. Il faut s'en féliciter. Je rappelle simplement la réforme de la loi sur les sociétés, la réforme de la loi

sur le redressement des entreprises en difficulté, la société unipersonnelle, certaines dispositions relatives à l'égalité de la situation des conjoints dans le droit de la famille, l'assouplissement des procédures de domiciliation des entreprises, un certain nombre de législations facilitant, complétant, régularisant les procédures pénales etc. Tout cela est positif.

Le constat quantitatif et technique est donc largement positif.

Reste pour compléter ce jugement sur la justice, l'appréciation qualitative. Celle-ci est à faire, à mon avis, selon les équilibres qu'il convient de sauvegarder et selon les objectifs qui sont à atteindre.

La justice est d'abord l'équilibre - vous le savez bien, son symbole est une balance - mais quels équilibres ?

C'est d'abord l'équilibre entre l'indifférence et la passivité d'une part et l'excessive activité de l'autre. Il est évident que la passivité sclérosante, ou l'indifférence à l'égard du droit et de la justice, est une situation déplorable - ce fut le cas pendant un certain temps dans notre pays - mais que, en revanche, une trop grande activité législative risque - c'est peut-être paradoxal - de créer une sorte d'instabilité juridique. Or, la justice a besoin, je ne dirai pas de lenteur, mais d'une certaine sérénité. De temps en temps, une pause est nécessaire : il lui faut « souffler » ; elle doit avoir le temps d'assimiler les nouvelles réformes qui se précipitent.

L'instabilité législative est un danger qu'il faut éviter.

Je ne porterai pas de jugement de valeur sur la période récente, mais peut-être n'avons-nous pas toujours échappé à cette tentation ; dans certaines matières, trop souvent des réformes sont venues modifier des réformes relativement récentes. Cela n'est jamais bon pour la stabilité du droit et de la jurisprudence.

L'équilibre de la justice, c'est ensuite l'équilibre entre le scepticisme des uns et le dogmatisme des autres : il est tout aussi néfaste d'avoir toujours raison que de penser n'avoir jamais raison ! Ces deux dangers existent. L'équilibre n'est pas toujours facile à trouver. Je vous laisse, mes chers collègues, juges pour apprécier le moment où, selon vous, le fléau de la balance a plutôt incliné vers le scepticisme passif et le moment où il a peut-être trop penché vers le dogmatisme des certitudes.

L'équilibre de la justice, c'est enfin l'équilibre entre le réalisme pragmatique, un peu terre à terre, et l'idéalisme angélique. L'enfer étant pavé de bonnes intentions, certaines réformes généreusement inspirées ont été dévoyées par la pratique quotidienne, sans mauvaise foi d'ailleurs. Mais les choses sont ce qu'elles sont, les hommes ce qu'ils sont et les habitudes ce qu'elles sont. Les réformes de procédure pénale intervenues ces dernières années sont, à cet égard, exemplaires.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, porter un jugement global sur ces équilibres est sans doute difficile. Mon propos consistait à attirer votre attention sur la nécessité de sauvegarder ces équilibres et de prendre du recul avant de prononcer des jugements à l'emporte-pièce sans considérer ces nécessaires équilibres.

Sur un plan qualitatif maintenant, il convient de définir quel est l'objectif de la justice. Il est à la fois simple et immense : assurer le droit pour tous et pour tous les hommes qui sont tous différents les uns des autres. Cet objectif est terriblement modeste en lui-même, mais il est grandiose en même temps, et il ne sera jamais totalement atteint. Sans doute, parmi les péchés qu'il faut éviter, le péché d'orgueil, est-il le plus néfaste lorsque l'on se définit un objectif pour la justice.

Personne ne peut se vanter de détenir la vérité. Personne ne peut prétendre non plus avoir la solution en matière de justice, car la justice s'adresse à des millions d'hommes qui sont tous différents les uns des autres, et pour lesquels le déterminisme n'est jamais fatal. Il n'est pas vrai que tous les délinquants récidiveront ; il n'est pas vrai que tous les délinquants sont issus de couples divorcés ; il n'est pas vrai que ce sont dans les grands ensembles, seuls, que naissent les délinquants. La délinquance fait partie des risques de l'humanité que la justice doit assumer.

C'est donc avec une extrême modestie qu'il faut se fixer un objectif. Aussi, quel doit être cet objectif ? La justice doit être précise, claire et sûre autant que possible, en évitant - ce que j'ai dit tout à l'heure - les trop grands et trop rapides bouleversements pour assurer non seulement une certaine sta-

bilité, mais aussi une certaine sécurité dans le temps et dans l'espace. Sinon, la justice ressemble quelque peu à l'arbitraire, ce qu'elle ne doit jamais être et ce qu'elle ne veut pas être.

Clair et sûre, la justice doit être aussi efficace et rapide, vous le savez bien. Les collègues qui m'ont précédé ont insisté à juste titre sur cet aspect fondamental de la justice. Elle doit être efficace et rapide : certaines réformes récentes ou datant des dernières années ne sont sans doute pas allées dans le bon sens et, malgré notre volonté commune, puisque nous étions presque unanimes à les voter, elles n'ont pas abouti à une accélération des procédures. Par exemple, le débat oral devant le juge d'instruction, pour important qu'il soit, n'a pas pour effet d'accélérer la procédure pénale.

La justice doit être simple. Certes, la suppression progressive de juridictions ou de procédures d'exception constitue de bonnes orientations. Mais encore faut-il qu'en définitive et au bout du compte la justice s'en trouve simplifiée. Je ne suis pas convaincu que la nouvelle loi sur le redressement des entreprises en difficulté et sur la liquidation judiciaire, pour importante qu'elle soit, constitue une simplification législative de la matière. Je ne suis pas sûr du tout - je suis presque même sûr du contraire - que l'institution du débat contradictoire dans la procédure d'instruction et l'atténuation de la procédure de saisine directe aient introduit plus de simplicité.

Pour exercer la justice, il faut également des équipements. Ces dernières années, c'est vrai, des progrès ont été accomplis. Il faut continuer dans cette voie, car il y a toujours quelque chose à faire, par exemple en matière de formation. Je ne pense pas seulement à la formation des magistrats et des auxiliaires de justice, qui bénéficient d'une formation convenable, mais je pense également à tous ceux qui sont chargés d'exécuter les décisions de justice. Cet aspect de la justice est, en général, mal connu, sinon méconnu. Pourtant, il est fondamental pour une bonne justice. En effet, pour que la justice soit complète, il faut qu'elle soit exécutée et, à cette fin, au stade de l'exécution, il faut renforcer les équipements et les hommes et la formation de ces derniers.

L'exécution des peines les plus lourdes renvoie, en effet, à un personnel pénitentiaire dont le dévouement est exemplaire mais dont la formation, pour de multiples raisons, n'est pas à la hauteur des formidables responsabilités qu'il est obligé d'assumer dans le silence, pour ne pas dire dans l'indifférence, de l'ensemble de la population. Celle-ci, une fois qu'elle sait qu'un délinquant condamné est derrière les murs, pense qu'elle est à l'abri et ne sait pas qu'il y a des hommes qui, jour et nuit, dans des conditions difficiles, assurent la vie dans ces établissements pénitentiaires.

La formation, bien sûr, est nécessaire, mais il faut, pour tous, un effort de considération qui ne se définit pas, mais qui se vit, qui se sent. Or, trop souvent, il fait défaut dans notre pays, et dans notre pays seul, parmi les grandes nations démocratiques. La justice y est en accusation ; les magistrats, les greffiers, les huissiers, les avocats, les auxiliaires de justice, tous ceux qui, de près ou de loin, participent à l'œuvre de justice sont toujours en première ligne et subissent des critiques, parfois justifiées mais, la plupart du temps, tout à fait infondées.

L'ensemble des personnes qui font fonctionner ce service public de la justice ressentent lourdement et cruellement cette absence de compréhension - non pas d'indulgence - de la part de nos concitoyens et c'est sans doute ce qui, aujourd'hui encore, constitue l'aspect le plus douloureusement négatif de la justice en France.

Le Français n'a pas suffisamment confiance en sa justice parce que, pense-t-il, elle est trop lente et est mal rendue. C'est la grande leçon qu'il faut tirer non pas des événements survenus ces dernières années, mais de l'évolution des esprits dans ce domaine. Les réformes ne suffisent pas pour redonner confiance ; cette dernière ne se décrète pas, elle se vit. C'est pourquoi la tâche est difficile pour nous qui voulons porter un jugement sur la justice. Celle-ci se prête mal à un bilan, car elle n'est pas circonstancielle ; la justice est éternelle, permanente, en évolution constante et n'est pas mesurable.

En outre, la justice se prête mal à un bilan, car elle est un absolu ; elle est un idéal vers lequel il faut tendre, mais que, sans doute, nous n'atteindrons jamais avec nos seules forces institutionnelles et humaines. C'est pourquoi, n'étant jamais circonstancielle, elle ne doit jamais être un enjeu politique ;



elle doit rester la volonté permanente de tous les Français. Cet idéal qui consiste à aider le malheureux, l'oublié, la victime, à vivre et à reprendre sa véritable place dans la société est partagé par l'ensemble des Français ; reste à le traduire dans les institutions, dans les faits politiques.

Le cri vers plus de justice a traversé les siècles et il franchit les frontières. Personne, ni maintenant ni jamais, n'a le droit de se l'approprier : il appartient à tous les Français !  
(*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. Michel Miroudot.** Bravo !

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Henri Emmanuelli, secrétaire d'Etat.** Je serai très bref, monsieur le président. Je voudrais simplement remercier M. Rudloff pour la tonalité et la haute élévation de son discours qui a été pour moi, en cette fin d'après-midi, comme un bain de fraîcheur.

**M. le président.** Nous avons terminé la partie de la discussion générale concernant la politique en matière de justice.

3

**DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR**

**M. le président.** J'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue, M. Henri Sibor, qui fut sénateur des Pyrénées-Atlantiques de 1971 à 1974.

4

**RENOIS POUR AVIS**

**M. le président.** La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des communautés (n° 105, 1985-1986), dont la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation est saisie au fond.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, autorisant l'approbation de l'accord intervenu au sein du Conseil des communautés européennes les 23 et 24 avril 1985 entre les représentants des gouvernements des Etats membres relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1985 (n° 106, 1985-1986), dont la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation est saisie au fond.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

5

**TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI**

**M. le président.** J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la simplification des procédures et à l'exécution des décisions pénales.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 113, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au renouvellement des baux commerciaux, au crédit-bail sur fonds de commerce et établissements artisanaux et à l'évolution de certains loyers immobiliers.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 114, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

6

**DÉPOT DE RAPPORTS**

**M. le président.** J'ai reçu de M. Luc Dejoie, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs.

Le rapport sera imprimé sous le n° 112 et distribué.

J'ai reçu de M. Charles Bosson un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi (n° 103, 1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, autorisant la ratification du protocole n° 6 à la convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort.

Le rapport sera imprimé sous le n° 115 et distribué.

7

**ORDRE DU JOUR**

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 28 novembre 1985, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion en nouvelle lecture du projet de loi (n° 86, 1985-1986), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant dispositions diverses relatives à la communication audiovisuelle. (Rapport de M. Charles Pasqua, fait au nom de la commission des affaires culturelles ; avis de M. Jean Cluzel, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.)

**Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi de finances pour 1986**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions de chacun des thèmes retenus pour la discussion générale du projet de loi de finances pour 1986 est fixé à la veille du jour prévu pour cette discussion, à dix-huit heures.

**Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1986**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1986 est fixé au jeudi 28 novembre 1985, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée à seize heures trente-cinq.*)

*Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
ANDRÉ BOURGEOT*