

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

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

COMPTE RENDU INTÉGRAL

29^e SÉANCE

Séance du mercredi 26 novembre 1986

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 5260).
2. **Candidature à un organisme extraparlémentaire** (p. 5260).
3. **Loi de finances pour 1987.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5260).

Légion d'honneur et ordre de la Libération

MM. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice ; Louis Perrein, rapporteur spécial de la commission des finances.

Légion d'honneur (p. 5262)

Article 39

MM. Jacques Descours Desacres, le garde des sceaux, le rapporteur spécial, Christian Poncelet, président de la commission des finances.

Adoption des crédits.

Article 40. - Adoption des crédits

Ordre de la Libération (p. 5262)

Articles 39 et 40. - Adoption des crédits

Justice (p. 5263)

MM. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice ; Georges Lombard, rapporteur spécial de la commission des finances ; Jacques Larché, président de la commission des lois ; Germain Authié, rapporteur pour avis de la commission des lois (services généraux) ; Jacques Thyraud, rapporteur pour avis de la commission des lois (administration pénitentiaire) ; Charles de Cutoli, rapporteur pour avis de la commission des lois (éducation surveillée).

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

M. Michel Dreyfus-Schmidt.

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

MM. Marcel Rudloff, Charles Lederman, Michel Rufin, José Balarello, Paul Loridant, Louis Virapoullé, le garde des sceaux, Philippe de Bourgoing.

4. **Nomination à un organisme extraparlémentaire** (p. 5288).

Suspension et reprise de la séance (p. 5288)

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

5. **Loi de finances pour 1987.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5288).

Justice (*suite*)

Sur les crédits du titre III

MM. Charles Lederman, André Méric.

Amendement n° II-15 de M. Charles Lederman. - M. Charles Lederman. - Retrait.

Amendement n° I-16 de M. Charles Lederman. - M. Charles Lederman. - Retrait.

M. Michel Dreyfus-Schmidt.

Adoption des crédits.

Crédits des titres IV à VI. - Adoption (p. 5291).

Mer (p. 5291)

MM. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat à la mer ; René Régnauld, rapporteur spécial de la commission des finances (marine marchande) ; Yves Le Cozannet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (marine marchande) ; René Régnauld, en remplacement de M. Tony Larue, rapporteur spécial de la commission des finances (ports maritimes) ; Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques (ports maritimes) ; Jacques Bialski, Alphonse Arzel, André Duroméa, Jacques Oudin, José Balarello, Bernard Legrand, Marc Lauriol.

Crédits du titre III. - Adoption (p. 5312)

Sur les crédits du titre IV (p. 5312)

MM. André Duroméa, Louis de Catuélan.

Amendement n° II-17 de M. Bernard Legrand. - M. Bernard Legrand. - Retrait.

Adoption des crédits.

Crédits du titre V. - Adoption (p. 5313)

Sur les crédits du titre VI (p. 5313)

M. André Duroméa.

Adoption des crédits.

Renvoi de la suite de la discussion.

6. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 5313).

7. **Dépôt d'un rapport** (p. 5313).

8. **Ordre du jour** (p. 5313).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

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

CANDIDATURE A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle au Sénat que M. le ministre chargé des relations avec le Parlement lui a demandé de procéder à la désignation de l'un de ses représentants au sein du conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés.

La commission des affaires sociales propose la candidature de M. Franck Sérusclat.

Cette candidature a été affichée. Elle sera ratifiée s'il n'y a pas d'opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

3

LOI DE FINANCES POUR 1987

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 1987, adopté par l'Assemblée nationale. [Nos 66 et 67 (1986-1987.)]

Légion d'honneur et ordre de la Libération

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi de finances concernant les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération.

Je salue la présence parmi nous du général d'armée Biard, grand chancelier de l'ordre national de la Légion d'honneur, et du général d'armée Simon, chancelier de l'ordre de la Libération.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, même si les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération sont de dimension modeste, ils retiennent toute mon attention, et M. le grand chancelier et M. le chancelier le savent bien, puisque nous avons eu l'occasion de discuter ensemble de leurs problèmes il n'y a pas bien longtemps.

Je déplore, bien sûr, que ces budgets soient placés sous le signe de l'austérité ; ils participent en effet à l'effort général de compression des dépenses publiques.

Cela apparaît d'abord, s'agissant de la Légion d'honneur, dans les effectifs, qui sont très légèrement diminués. Cela apparaît, ensuite, dans la faible revalorisation des rémunérations ; elle n'est que de 1 p. 100. Cela apparaît, surtout, dans la très forte compression des dépenses en capital, puisque les autorisations de programme diminuent de 69 p. 100 et les crédits de paiement de 45 p. 100 ; cela s'explique cependant, puisque les travaux de la maison d'éducation de Saint-Denis sont pratiquement achevés.

Cette sensible compression des dépenses en capital dans le budget de 1987 n'est, dans mon esprit - je tiens à le souligner - qu'une phase provisoire, et je compte bien, dès l'an prochain, tenter de reprendre une progression.

Il y a cependant dans ce budget des aspects positifs, que je veux relever.

Les crédits de fonctionnement augmentent ; ils s'élèvent à 1 120 000 francs. Cette augmentation était tout à fait nécessaire pour permettre aux deux ordres de fonctionner de façon normale.

Il a également été possible de réviser le statut des dames éducatives, qui, jusqu'à maintenant, n'avaient pas pu obtenir ce qu'elles souhaitaient, à savoir un statut modernisé, moins rigide que celui qu'elles ont actuellement. Cela va être fait, puisque leur situation sera assimilée aux deux premiers niveaux des fonctionnaires de catégorie B.

J'ajoute que la restauration de la maison d'éducation de Saint-Denis pourra être poursuivie et achevée, grâce à un apport conjoint du ministère de la culture - je tiens à rendre hommage à M. le ministre de la culture - et de la Chancellerie, chacun pour 1 500 000 francs.

Je ne voudrais pas terminer mon propos sans me conformer à l'usage et rappeler l'excellence des résultats obtenus par la maison d'éducation de Saint-Denis. Je citerai quelques chiffres : sur 126 élèves, 115 ont été reçues au baccalauréat, soit un taux de succès de 91,27 p. 100, ce qui place certainement cet établissement en tête de tout le système scolaire français. *(Applaudissements.)*

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Louis Perrein, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de remercier M. le grand chancelier de nous avoir fait l'honneur de participer quelques instants à nos travaux.

Je rappellerai les missions qui sont confiées à la grande chancellerie de la Légion d'honneur : préparer les décisions du conseil de l'ordre national de la Légion d'honneur et du conseil national du Mérite, sur la base des propositions établies par les différents départements ministériels, effectuer la gestion et maintenir la discipline des membres des deux ordres, parfaire, au sein des maisons d'éducation, la formation des filles et petites-filles des membres de l'ordre de la Légion d'honneur, notamment en vue de l'obtention du bac-

calauréat, assurer le fonctionnement des services centraux et des maisons d'éducation et entretenir le patrimoine immobilier et mobilier de l'ordre national de la Légion d'honneur.

Le budget annexe de la Légion d'honneur pour 1987 s'élève à 104 800 185 francs, en diminution, hélas ! - comme vient de le dire M. le ministre - de 5,7 p. 100 par rapport à la dotation de 1986, elle-même déjà en régression de 14,8 p. 100 par rapport à 1985.

Cette diminution est la conséquence de l'achèvement des travaux du nouvel ensemble scolaire de la maison d'éducation de Saint-Denis et, je le déplore, l'étalement dans le temps de la rénovation des dortoirs de cette maison.

Les ressources proviennent, d'abord, des recettes propres et, ensuite, comme M. le ministre vient de le rappeler, de la subvention versée par le budget de la justice.

Les recettes propres s'élèvent à 382 250 francs, par suite de la revalorisation de 7,1 p. 100 du prix des pensions et trousseaux des élèves des maisons d'éducation - soit un accroissement de 174 350 francs - de la majoration de 29,5 p. 100 des droits de chancellerie - 130 000 francs - et du relèvement de 14,2 p. 100 des produits accessoires - soit le faible accroissement de 50 000 francs.

La subvention versée par le ministère de la justice diminue de 6,2 p. 100 - soit 6 697 000 francs - et s'élève à 100 786 284 francs, contre 107 millions de francs l'année dernière.

Les dotations de fonctionnement et les crédits d'équipements portent, comme vous venez de le dire, monsieur le ministre, la marque de la rigueur.

Les crédits de fonctionnement, déduction faite des dotations d'amortissement - 3 619 000 francs - s'élèvent à 95 650 000 francs ; ces crédits sont essentiellement destinés à assurer le paiement des traitements des membres de la Légion d'honneur et des médaillés militaires - soit 21 millions de francs - le fonctionnement des services de la grande chancellerie de la Légion d'honneur - 22 259 000 francs, en augmentation de 4 p. 100 par rapport à l'année dernière - et celui des maisons d'éducation - 55 744 000 francs, en augmentation de 2,2 p. 100 ; personnellement, je regrette cette faible augmentation.

L'action sociale - secours et allocations - en faveur des membres des ordres nationaux s'élève à 265 394 francs, au lieu de 260 190 francs, soit une légère augmentation par rapport à 1986.

Le nombre des emplois est réduit de six - deux suppressions à la grande chancellerie et quatre dans les maisons d'éducation. On peut se demander si c'est une mesure très judicieuse.

Les dotations pour le matériel et les moyens généraux sont revalorisés de 2 p. 100 par rapport à celles de 1986 ; les dotations pour le chauffage et l'éclairage font l'objet d'un ajustement aux besoins après application d'une mesure générale d'économie, qui porte sur 346 768 francs.

Au total, les crédits de fonctionnement sont majorés de 1 234 000 francs. Cela représente une augmentation de 1,3 p. 100, ce qui me semble un peu faible au regard de l'inflation prévisible en 1987.

En ce qui concerne les dépenses en capital, les autorisations de programme, dont le montant est réduit de 68,6 p. 100, passent de 21 250 000 francs en 1986 à 6 750 000 francs en 1987.

Les crédits de paiement - 9 150 000 francs contre 16 700 000 francs en 1986 - sont en sensible diminution de 45,2 p. 100, la construction de l'ensemble scolaire de la maison d'éducation de Saint-Denis étant terminée et seule la première tranche des travaux de réaménagement des dortoirs dans cette maison étant financée pour 1987. Comme nous l'avons dit, ces travaux sont étalés sur plusieurs années.

Il faut noter à cet égard que les dotations nouvelles permettront de poursuivre les opérations de rénovation des maisons d'éducation de la Légion d'honneur, notamment la modernisation des dortoirs de la maison d'éducation de Saint-Denis et de faire face aux actualisations et aux révisions de prix concernant, d'une part, le ravalement des bâtiments du palais et du musée de la Légion d'honneur avec 700 000 francs en autorisations de programme et 700 000 francs en crédits de paiement, ce qui est une bonne chose, d'autre part, la sécurité des bâtiments de la Grande

Chancellerie et des maisons d'éducation avec 1 050 000 francs en autorisations de programme et 950 000 francs en crédits de paiement et, enfin, l'acquisition de biens et matériels amortissables avec 500 000 francs en autorisations de programme et 500 000 francs en crédits de paiement.

Par ailleurs, tout comme en 1986, un crédit de 1,5 million de francs est inscrit en autorisations de programme et en crédits de paiement au budget de la justice pour la restauration des bâtiments classés de la maison d'éducation de Saint-Denis.

Bien que le projet de budget de la Légion d'honneur pour 1987 ait été établi dans un contexte de rigueur budgétaire, il apparaît que, malgré leur faible augmentation de 1,3 p. 100, les crédits de fonctionnement devraient permettre de satisfaire aux dépenses en année pleine, notamment à celles qui proviennent de l'ensemble scolaire de la maison d'éducation de Saint-Denis.

Il reste que les dotations, au titre des opérations en capital, ne connaissent pas un rythme suffisant, me semble-t-il, pour que l'aménagement des dortoirs de cette maison, opération nécessaire et étroitement liée à celle de l'ensemble scolaire, puisse être réalisé dans les délais primitivement prévus, qui devraient être raisonnables.

Je souligne le caractère d'urgence que revêt l'attribution des croix de la Légion d'honneur, dont dispose le ministère de la défense, afin de récompenser les anciens combattants de la guerre de 1914-1918 - environ un millier de croix - et ceux de la guerre de 1939-1945 - environ un millier de croix.

J'évoquerai aussi le travail de qualité accompli par les services de la Grande Chancellerie pour assurer une gestion rigoureuse de nos ordres nationaux, en dépit des difficultés pouvant naître de la transmission parfois tardive ou incomplète par les ministères des propositions de nomination et de promotion, ce qui retarde effectivement les nominations et les promotions.

La commission des finances estime, mes chers collègues, je vous prie d'être très attentifs, car elle a été unanime sur ce point, qu'il y a lieu de rendre les ordres nationaux, notamment la Légion d'honneur, plus accessibles à ceux qui se distinguent par des qualités professionnelles exceptionnelles, qu'ils soient ouvriers, artisans, agents du secteur public ou privé, chargés de fonctions modestes, « médecins sans frontières ». La Légion d'honneur ne doit plus être réservée à une seule élite ou prétendue telle.

D'autre part, la commission estime qu'il y a lieu d'assurer la protection des ordres nationaux et des décorations officielles : pour mener à bien cette tâche, dès le desserrement des contraintes budgétaires, la Grande Chancellerie pourrait bénéficier de la création de quelques emplois et disposer de locaux supplémentaires.

En outre, il convient de poursuivre la revalorisation des crédits de secours et des allocations destinés aux membres de la Légion d'honneur, à ceux de l'Ordre national du mérite, aux médaillés militaires et, éventuellement, à leurs ayants cause qui se trouvent dans une situation difficile, provisoire ou permanente, parfois très critique.

Enfin, il faut accélérer, dans le prochain projet de budget, l'attribution de dotations au titre des opérations en capital afin de poursuivre les travaux d'aménagement des dortoirs de la maison de Saint-Denis, étant observé que la construction de l'ensemble scolaire a été essentiellement décidée dans la perspective d'un desserrement des dortoirs. Comme la première de ces opérations est terminée, il est souhaitable que la seconde, pour conserver son entière signification, soit réalisée dans les meilleurs délais.

La commission, monsieur le Grand Chancelier, a noté avec une grande satisfaction les remarquables résultats scolaires de la maison de Saint-Denis et des autres maisons de la Légion d'honneur.

Enfin, personnellement, je suggère que la Légion d'honneur soit d'office attribuée à tous les survivants de la guerre de 1914-1918 sans autre condition que d'avoir été affecté dans une unité combattante. La commission des finances a été unanime à ce propos.

Compte tenu des observations que je viens de vous présenter, la commission des finances vous recommande, mes chers collègues, d'approuver le budget de la Légion d'honneur. *(Applaudissements.)*

J'en viens maintenant au budget annexe de l'ordre de la Libération, qui s'élève pour 1987 à 3 536 893 francs contre 3 539 254 francs en 1986, soit une quasi-stagnation des crédits d'une année sur l'autre.

Il se caractérise par une augmentation de 225 844 francs des crédits de personnel - revalorisation des rémunérations, cotisations et prestations familiales - et d'entretien et des secours, par la non-reconduction d'une dotation non renouvelable au titre des matériels, 195 000 francs - l'année dernière, on avait autorisé l'achat de certains matériels - et par la réduction d'un emploi, 73 205 francs.

La dotation au titre des secours alloués aux compagnons de la Libération, aux médaillés de la Résistance et à leurs ayants cause, dont le montant n'avait pas été réévalué depuis plusieurs années, est revalorisée. Satisfaction est ainsi donnée à une demande pressante exprimée à plusieurs reprises par la commission des finances.

Elle devra être à nouveau majorée dès la levée des contraintes budgétaires, afin de pouvoir attribuer des allocations décentes aux compagnons, aux médaillés et à leurs ayants cause momentanément dans la gêne.

En outre des travaux importants nécessaires et urgents de remise en état et d'entretien des locaux et du musée de l'ordre de la Libération restent encore à entreprendre. Il serait bon, monsieur le ministre, que vous prévoyiez dans le prochain projet de budget les crédits nécessaires.

Mes chers collègues, après ces observations, la commission des finances vous propose d'approuver le budget annexe de l'ordre de la Libération. (*Applaudissements.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Nous allons examiner les crédits concernant les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération et figurant aux articles 39 et 40.

LÉGION D'HONNEUR

Article 39

(Services votés)

M. le président. « Crédits, 98 870 496 francs. »

La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis navré d'avoir à renouveler une demande que je formule chaque année et que partage d'ailleurs le Sénat unanime. Traditionnellement, le 11 novembre est l'occasion de promouvoir dans l'ordre de la Légion d'honneur des anciens combattants de la guerre de 1914-1918 qui l'ont bien mérité. Or, ayant atteint un âge vénérable, ils ont, au fond de leur cœur, le souhait que cette décoration leur soit remise le jour de l'anniversaire de l'armistice, jour où ils ont vu couronnés les efforts des années terribles qu'ils ont vécues.

Or, chaque année, la publication du décret intervient à une date toute proche du 11 novembre. Cette année, le décret a même été publié postérieurement au 11 novembre. Cette publication tardive empêche non seulement de célébrer leur mérite, mais surtout de leur remettre les insignes, puisqu'un certain délai est nécessaire pour obtenir les délégations de pouvoirs de M. le Grand Chancelier, que je salue à mon tour en cette enceinte, comme l'a fait, avec beaucoup d'opportunité, notre excellent rapporteur.

Monsieur le ministre, je vous demande avec insistance que ces promotions soient préparées suffisamment à l'avance pour paraître, par exemple, dès le début du mois d'octobre afin que les délégations de pouvoirs puissent être obtenues et que ces courageux vieillards, qui ne verront peut-être pas le 11 novembre suivant, se voient honorés comme ils le méritent ce jour-là. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Monsieur le président, je souhaite répondre à M. Descours Desacres que, pour une raison technique, il n'a pas été possible de publier, cette année, les décrets avant le 11 novembre. Nous essaierons de faire mieux la prochaine fois.

M. Jacques Descours Desacres. Merci quand même !

M. Louis Perrein, rapporteur spécial. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Louis Perrein, rapporteur spécial. Mes chers collègues, permettez-moi d'insister auprès de M. le ministre au nom de la commission : j'ai en effet formulé le vœu - je l'ai d'ailleurs présenté moi-même à la commission - que tous les anciens combattants des unités combattantes de la guerre de 1914-1918, même ceux qui n'ont pas été décorés de la croix de guerre, reçoivent la Légion d'honneur. On ne peut actuellement briguer la Légion d'honneur que si l'on a obtenu la croix du combattant.

Je crois donc me faire le porte-parole du Sénat unanime en demandant que tous les anciens combattants encore vivants des unités combattantes de la guerre de 1914-1918 - j'ai fait les comptes et il y en a à peine quelques centaines - obtiennent d'office la Légion d'honneur, sans aucune condition, en 1987. Je souhaite que M. le ministre nous réponde à cet égard.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Monsieur le rapporteur spécial, je pense me faire l'interprète de M. le Grand Chancelier en disant que le fait d'accorder automatiquement la Légion d'honneur à des anciens combattants, fût-ce au privilège de l'âge, n'est certainement pas conforme aux critères qui sont requis par cette institution et à ses traditions.

J'ajoute que, s'il y a effectivement quelque 300 bénéficiaires éventuels de cette mesure, c'est-à-dire ceux qui ont des titres permettant d'obtenir la Légion d'honneur, en revanche, il reste plusieurs milliers de candidats possibles, si, comme vous le demandez, il fallait l'accorder automatiquement à tous les anciens combattants de la guerre de 1914-1918. Ce seul chiffre montre que la demande est irrecevable. (*Applaudissements sur certaines travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Monsieur le ministre, j'ai écouté avec attention vos propos et je partage votre appréciation sur l'ensemble de la demande qui a été présentée. Me faisant l'interprète de la commission des finances, j'attire votre attention sur la nécessité d'examiner rapidement les dossiers en instance des candidats qui ont des titres. Vous avez, en effet, signalé voilà un instant que leurs prétentions à entrer dans l'ordre de la Légion d'honneur étaient justifiées.

L'accélération de l'examen des dossiers, pour les raisons rappelées par M. Descours Desacres il y a un instant, permettrait d'avancer d'un pas qui serait apprécié par les intéressés et par la population française.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant à l'article 39.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

Article 40

(Mesures nouvelles)

M. le président. « I. - Autorisations de programme, 6 750 000 francs. »

« II. - Crédits, 5 929 689 francs. » - (*Adopté.*)

ORDRE DE LA LIBÉRATION

Article 39

(Services votés)

M. le président. « Crédits, 3 362 110 francs. » - (Adopté.)**Article 40**

(Mesures nouvelles)

M. le président. « II. - Crédits, 174 783 francs. » - (Adopté.)**Justice****M. le président.** Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère de la justice.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice. Le budget est chaque année l'occasion qui s'offre au ministre d'exposer sa politique dans son ensemble. En effet, les textes de loi que j'ai l'honneur de présenter parfois devant vous ne traduisent que sectoriellement et, par conséquent, partiellement cette politique.

Le projet de budget pour 1987 exprime à l'évidence la volonté du Gouvernement de faire de la justice une priorité. Dans le contexte de rigueur qui marque l'évolution des dépenses de l'Etat et de l'emploi public, la justice aura indiscutablement l'an prochain l'un des meilleurs budgets.

D'une année sur l'autre, elle va bénéficier, d'une part, d'une progression de 10 p. 100 de l'ensemble de ses crédits, alors que le budget de l'Etat en ce qui concerne les dépenses civiles ne progresse que de 0,9 p. 100. et, d'autre part, d'un budget d'équipement en augmentation de 54 p. 100 en autorisations de programme ainsi que d'importantes créations d'emplois. Si l'on met à part les 1 810 créations effectuées au titre du transfert des charges des collectivités locales à l'Etat, les créations brutes sont de 1 250 et les créations nettes, compte tenu des suppressions qui ont dû être effectuées, de 1 028 emplois. Voilà longtemps que l'on n'avait pas vu cela.

Cependant, ce budget reste imparfait. Il ne reflète la politique que je conduis que de façon partielle, et je vous annonce d'emblée le double effort que je poursuis. Un effort de gestion, d'abord, visant à faire plus avec moins, suivant la formule consacrée que j'ai déjà eu l'occasion d'utiliser dans le passé lorsque j'étais ministre, grâce à une meilleure utilisation des moyens existants. Il y a beaucoup à faire sur ce point. Par ailleurs, un effort pour trouver d'autres formes de financement que celles du financement de l'Etat.

Ce sont là deux aspects importants de mon action que je veux examiner devant vous puisque j'en ai l'occasion aujourd'hui.

J'y ajouterai bien sûr l'aspect novateur de ce budget, qui se manifeste de deux façons : d'une part, l'apparition d'un poste de lutte contre la toxicomanie et, d'autre part, le transfert des charges des collectivités locales à l'Etat que j'évoquais à l'inst-

J'évoquerai d'abord le « management » judiciaire ou - pour ceux que ce terme franco-anglais pourrait rebuter - la gestion de l'appareil judiciaire. Cette action constitue une priorité, car, tout le monde le sent bien, « la crise judiciaire » n'est pas réglée.

Il ne sert à rien d'améliorer nos lois civiles et pénales, de renforcer les moyens de la police et de la gendarmerie, comme nous sommes en train de le faire, si, en aval, la justice n'est pas en mesure de faire face à sa charge. Or la crise judiciaire est là plus que jamais, et, hélas ! la défiance des Français à l'égard de leur justice est une constante même si, j'ai le plaisir de le constater, dans les derniers sondages, on assiste à une sensible remontée depuis quelques mois.

La gestion et les moyens de la justice sont donc bien une priorité parmi les priorités, car si ce qu'il est convenu d'appeler la crise judiciaire n'est, en effet, pas réglée, elle doit l'être.

La justice fonctionne mal en matière pénale, la répression est tardive et épisodique. Les parquets brassent des millions de procès-verbaux mais ne peuvent, faute de moyens suffisants, mener une politique pénale cohérente, et les tribunaux répressifs sont surchargés.

De ce fait, les procureurs se trouvent bien souvent dans l'obligation de ne poursuivre que ce que les juridictions peuvent absorber et par conséquent de classer les affaires. Ainsi, le taux de classement sans suite a augmenté continuellement au cours des dix dernières années. Aujourd'hui, sur dix affaires pénales, presque neuf sont classées.

Les délais augmentent : en 1970, il fallait, en moyenne, quinze jours pour que le parquet apprécie la suite à donner à une affaire ; il en faut maintenant quarante.

Malgré la diminution du nombre des saisines des juges d'instruction du fait des comparutions immédiates - on assiste à un progrès puisque, en quelques mois, le nombre de prévenus est passé de plus de 50 p. 100 à 45 p. 100 - la durée moyenne d'une instruction est pourtant passée à dix mois, ce qui est beaucoup trop. Quant aux délais d'audience-ment des affaires, ils peuvent atteindre jusqu'à douze mois.

Alors que le nombre des procès-verbaux pour crimes et délits est passé de 4 millions en 1975 à près de 7 millions aujourd'hui, la justice poursuit moins de délinquants qu'il y a dix ans, cela traduit une certaine démotivation dans ce domaine et, surtout, un manque de moyens. Il ne sert donc à rien de renforcer les moyens de la police et de la gendarmerie, qui disposent de budgets supérieurs à celui de la justice, si les tribunaux, dans le même temps, restent totalement paralysés ; c'est une évidence.

En matière civile, on constate un engorgement encore plus marqué peut-être parce que la demande dans ce domaine n'a cessé de croître depuis dix ans.

Pendant cette période, le nombre d'affaires soumises à la justice a doublé, la plus forte croissance étant dans les cours d'appel et la cour de cassation, et ce, à un moment où la productivité des magistrats - pardonnez-moi cette expression - a fortement augmenté. Depuis dix ans, le nombre d'affaires jugées a pratiquement doublé alors que l'effectif des magistrats ne s'est accru que de 20 p. 100 à peine.

Malgré les efforts fournis par chaque magistrat à son propre niveau, les retards se sont accumulés, entraînant un accroissement des affaires en instance, ce qu'on appelle le « stock ».

Ainsi, en dix ans, les affaires en instance ont augmenté de 100 p. 100 dans les tribunaux de grande instance, de 230 p. 100 dans les cours d'appel et de 160 p. 100 à la Cour de cassation. Cette situation explique la longueur des délais de jugement, qui atteignent près de vingt mois à la Cour de cassation, dix-neuf mois dans les cours d'appel et plus de onze mois dans les tribunaux de grande instance. Ces deux derniers chiffres étant des moyennes, cela signifie que, dans certaines juridictions, les délais sont beaucoup plus longs, justifiant les plaintes des justiciables. On aboutit ainsi dans certaines juridictions à un véritable déni de justice.

L'effort nécessaire pour tenter de redresser cette situation fera l'objet d'un plan de cinq ans. J'aurais voulu pouvoir présenter au Parlement un projet de loi de programme ; pour des raisons essentiellement budgétaires, je n'ai pas été autorisé à présenter un tel texte.

Le plan de cinq ans, dont je vais vous faire connaître les grandes lignes, répondra à deux objectifs : d'une part, rénover la justice pénale de façon que les délinquants aient la certitude d'une sanction rapide et efficace dont l'exemplarité aura, je pense, un effet sur la criminalité ; d'autre part, permettre à la justice, y compris en matière sociale, où l'on constate aujourd'hui le plus fort encombrement, de juger les affaires dans un délai que je souhaite voir ramené à douze mois en moyenne pour les cours d'appel et la Cour de cassation et à six mois au lieu de douze mois pour les tribunaux de grande instance.

Quels sont les moyens pour y arriver ? Il convient non seulement de mieux utiliser ce qui existe, mais aussi, bien sûr, de doter la justice de moyens supplémentaires. A cet égard, une vingtaine de programmes d'action très précis et très concrets sont déjà mis en place ou sont en cours de préparation afin de réaliser ce plan, dans la limite des moyens existants. Il est en effet possible de mieux gérer ce qui est. Il est indispensable que l'institution utilise à plein les moyens existants. A ce titre, je m'efforce de mieux organiser le service de la justice par le redéploiement des effectifs ainsi que par le

redéploiement des charges de travail, avec notamment la participation des greffiers à la mise en forme des décisions - cette importante réforme sera prochainement réalisée - le perfectionnement des méthodes de gestion et le traitement des affaires. A cela s'ajoute la réorganisation des greffes et un suivi très serré de la gestion des affaires grâce à un tableau de bord tenu à la fois à la Chancellerie et dans chacune des cours d'appel.

Cette action suppose à l'évidence un comportement de gestionnaire de la part de ceux qui ont des responsabilités : je pense bien sûr aux chefs de cour, notamment. Une cour, c'est une petite entreprise en réalité. Selon que la cour est bien ou mal dirigée, elle marche bien ou mal. Par conséquent, le rôle du chef de cour est essentiel.

Il faut donc disposer d'hommes capables, mais surtout spécialement formés à cet effet, ayant le sens des responsabilités et le goût de la gestion. Les chefs de cour ne doivent pas seulement être de bons juristes aptes à rendre d'excellents arrêts, mais aussi des patrons ayant des qualités de managers. Ainsi, pour tous les personnels de la justice, se pose un problème de formation et de responsabilisation.

Une formation nouvelle et systématique des chefs de juridiction, portant notamment sur toutes les techniques d'organisation et de gestion, vient d'être mise en place. J'en attends au fil des mois et des années une amélioration sensible du fonctionnement de nos cours.

Cela ne saurait suffire. Il faut y ajouter des moyens nouveaux qui, tout naturellement, porteront sur des créations d'emploi - elles sont inévitables - sur la motivation des personnels - on ne peut rien faire sans elle - sur l'informatisation des greffes et sur l'équipement judiciaire.

Pour essayer de résoudre les affaires accumulées qui exigent des mesures non répétitives, ce que l'on appelle en termes barbares le « stock », il faudrait maintenir en fonction et en surnombre pour trois ans des magistrats ayant atteint la limite d'âge, lorsqu'ils le souhaitent. Une telle proposition a été faite au Sénat par M. Taittinger. Je souhaite que le Parlement en débattenne. Le Gouvernement, quant à lui, la soutiendra.

Après les 75 postes de magistrats créés en 1987, il faudrait prévoir chaque année, entre 1988 et 1991, 66 postes de magistrats - soit 335 en cinq ans - placés auprès des chefs de cour afin de soulager les tribunaux en difficulté et d'assurer les remplacements dans les juridictions.

La création d'emplois doit surtout concerner les greffiers en chef et les greffiers : 25 postes de fonctionnaires seront créés en 1987. Il en faudra 585 pour les cinq ans à venir, soit 117 par an, pour mettre en œuvre la réforme relative à la participation des greffiers à la décision des magistrats afin de soulager la tâche de ces derniers, réforme que j'évoquais à l'instant.

S'agissant de la motivation des personnels, il faut encourager les magistrats dont l'activité est la plus soutenue. Il serait nécessaire d'obtenir de mon collègue des finances une prime supplémentaire d'activités, comme cela a été fait au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes.

Les organisations professionnelles seront prochainement consultées pour déterminer les modalités envisageables. Il s'agit d'une réforme nécessaire, même si elle pose des difficultés notamment au plan financier.

Quant aux fonctionnaires, l'informatisation des juridictions rend nécessaire l'extension de la prime informatique à tous les agents travaillant sur écran.

L'informatisation des greffes est un moyen efficace pour transformer le fonctionnement de la justice mais à condition que cela marche, ce qui ne semble pas être actuellement le cas. L'informatisation a été lancée depuis déjà de nombreuses années - ses débuts remontent pratiquement à M. Peyrefitte - mais les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances. J'ai donc décidé de procéder à un audit d'ensemble de l'informatique judiciaire. Dès que je disposerai des résultats, je pourrai prendre les mesures nécessaires. Il semble bien en effet qu'il y ait une défaillance non seulement dans la capacité à utiliser les équipements, mais aussi dans le choix des logiciels qui ont été retenus.

En tout état de cause, l'informatisation de la justice devrait être achevée en 1991. Cela ne sera possible que si les budgets futurs confirment celui de 1987 qui, à cet égard, connaît une augmentation de 23 p. 100.

Il faut aussi renforcer l'équipement judiciaire immobilier. Les crédits ont connu une forte régression depuis 1981. Un effort de rattrapage est en cours qui permettra de rénover le parc existant, de construire certaines cités judiciaires et des palais de justice. Comme les crédits dont je disposerai ne seront bien sûr jamais suffisants, je m'appuierai le plus possible sur les collectivités locales, notamment les conseils généraux qui sont ouverts pour régler ce type de problèmes.

Parallèlement à cet effort, je souhaite diversifier les modes de résolution des conflits en favorisant la conciliation, déjà instaurée par l'un de mes prédécesseurs et qui est tombée en désuétude, conciliation avant le procès mais aussi médiation en cours de procès. En effet, l'accord est meilleur que l'épreuve de force, fût-elle judiciaire, pour assurer un traitement rapide et simple des litiges et, en définitive, la paix sociale.

J'aborde maintenant la modernisation du système pénitentiaire. Le problème des prisons - vous en avez tous pris conscience - est, à l'heure actuelle, l'un des problèmes cruciaux de la justice car c'est en ce domaine que le déficit est le plus grand entre les besoins et l'équipement existant.

Il y a aujourd'hui près de 50 000 détenus pour 32 500 places de prison théoriques ; il y en a un peu plus en réalité. Sur la base des années précédentes, la population pénale augmente de 7 000 à 8 000 détenus par an.

Cette évolution est la conséquence de l'augmentation considérable de la délinquance depuis dix ans. Elle ne constitue pas, du reste, un phénomène propre à la France : la proportion de détenus par rapport à la population est, en France, sensiblement plus faible que dans les autres pays occidentaux.

On a hésité pendant des années - il faut bien le reconnaître - à sévir contre la délinquance. De ce fait, nous n'avons pas construit de prisons. Pourtant ce n'est pas la répression qui remplit les prisons mais bel et bien le laxisme.

Face à cette situation, mon administration estime qu'il faut créer 40 000 places, dont 10 000 pour remplacer celles qui sont vétustes et qu'il est indigne de la part d'un pays qui veut être champion des droits de l'homme de maintenir.

Au rythme moyen annuel des crédits accordés au cours des dix dernières années, soit l'équivalent de 600 places par an, il faudrait soixante-sept ans pour réaliser ce programme.

Certes, le budget de 1987 marque une augmentation de 54 p. 100 des autorisations de programme d'une année sur l'autre. Grâce à cela, je vais pouvoir tout d'abord lancer un programme, dit d'urgence, de 5 000 places qui me permettra, je l'espère, de faire face à l'accroissement prévisible des besoins au cours des prochains mois ; c'est une véritable course de vitesse qui est engagée entre l'augmentation du nombre des détenus et la création de places nouvelles, même provisoires.

L'augmentation des autorisations de programme me permettra également de lancer 2 000 places de prison « en dur », qui seront mises en service en 1988 et 1989.

Mais, mesdames, messieurs les sénateurs, au rythme du budget de 1987, pourtant très fortement amélioré, c'est sur vingt ans que devrait s'étaler la construction des 40 000 places dont j'évoquais tout à l'heure la nécessité.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre un secteur pénitentiaire habilité qui fait appel à l'intervention du privé comme relais de l'Etat, sous le contrôle étroit et permanent de l'administration, ai-je besoin de le préciser ?

MM. Jacques Bialski et Paul Loridant. Oui, il faut le préciser !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Dans un premier temps, ce sont 15 000 places qui m'ont été accordées par le Gouvernement dans le cadre de ce programme.

Ce secteur privé habilité peut contribuer à la conception. Il peut imaginer des établissements plus économiques et socialement plus adaptés aux besoins d'aujourd'hui. Une révolution du système carcéral est nécessaire et c'est peut-être l'occasion de la mettre en œuvre.

Il peut contribuer aussi au financement et à la construction. Il peut réaliser cette opération en un an, ou 18 mois au lieu de quatre ans, voire sept ans et demi comme cela a été le cas pour Fleury-Mérogis.

Il peut même participer à la gestion, y compris à la détention si le législateur le prévoit ainsi.

Il devrait favoriser le travail des détenus, par sa capacité de prospection et de commercialisation. On peut en attendre, à ce titre, une véritable formation professionnelle et une préparation efficace des détenus au retour dans la vie sociale.

Pour autant, ces prisons ne seront pas « privées ». Il ne faut pas commettre l'erreur de parler de privatisation, comme cela se fait couramment, notamment dans la presse.

Les bâtiments seront dès leur construction incorporés au domaine de l'Etat, et le service public pénitentiaire ne sera nullement transféré au secteur privé ; c'est sous l'autorité directe de l'administration pénitentiaire que seront placés les établissements. Ils seront gérés par une personne morale habilitée, dans le cadre d'un cahier des charges extrêmement précis et d'une tutelle permanente qui garantira, notamment, une stricte égalité de traitement entre le public et le privé, ainsi que la nécessaire continuité du service public.

L'administration, par exemple, aura un pouvoir de substitution. Toute décision susceptible de compromettre les droits des détenus pourra être annulée ou réformée.

Devant la constatation de la moindre carence ou simplement d'une crise, l'administration aura la possibilité, à tout moment, de mettre fin à l'habilitation et de se substituer au gestionnaire privé.

Est-il besoin d'ajouter que ces établissements seront soumis, au même titre que les établissements administratifs, aux prescriptions du code de procédure pénale ?

En tout état de cause, les fonctions judiciaires continueront de s'exercer normalement dans leur intégralité.

On confond souvent l'exercice de la justice par l'intermédiaire des magistrats et l'exécution des décisions de justice qui, en ce qui concerne notamment les détenus, est une fonction administrative. Elle a toujours été ainsi définie dans notre jurisprudence. La meilleure preuve en est que l'administration chargée de l'assurer a été, pendant très longtemps, placée sous le contrôle du ministre de l'intérieur.

Le personnel des établissements habilités - il y a, là aussi, matière à débattre - fera l'objet de garanties très strictes. Il sera notamment formé par l'Etat, comme ceux du secteur public actuel ; il sera recruté sur agrément de l'administration, agrément qui pourra à tout moment être suspendu ou retiré en cas de manquement aux obligations professionnelles.

Voilà comment définir très rapidement ce projet qui crée une forme peut-être nouvelle, mais cependant traditionnelle, puisqu'elle s'inscrit dans l'institution qui fonctionne actuellement au sein de l'éducation surveillée, dans le cadre de la loi de 1850 et de l'ordonnance de 1945, lesquelles rendaient possible de confier, vous le savez, des délinquants condamnés à des associations, des organisations ou des institutions de caractère privé.

Je tiens à souligner que le secteur habilité n'est pas destiné à remplacer le secteur public. Dans la lancée du budget de 1987, je continuerai à construire des établissements à gestion publique, ne serait-ce que pour les moderniser ; en effet, il n'est évidemment pas question de créer d'un côté un secteur moderne alors que subsisterait un secteur vétuste.

Le Sénat sera saisi prochainement d'un projet de loi relatif à la création d'un secteur habilité. Il m'a semblé que votre assemblée était la mieux placée pour discuter en toute sérénité d'un tel texte et pour lui donner la meilleure forme possible. Nous aurons, par conséquent, l'occasion d'aborder plus longuement ce problème dans quelques jours.

J'en viens maintenant à l'éducation surveillée, puisqu'elle se rattache, par ses méthodes de financement, à ce que je viens d'évoquer pour le système pénitentiaire lui-même.

Dans ce secteur, le budget de 1987 est en diminution, avec notamment 207 suppressions de postes. Cette diminution m'a été souvent reprochée, mais, lorsque le nouveau gouvernement a été mis en place, il a fallu diminuer les dépenses dans tous les ministères, et de façon quasi forfaitaire. La justice, malheureusement, n'a pas échappé à cette contrainte, à la différence du ministère de l'intérieur par exemple.

J'ai alors cherché quel était le secteur qui avait été le mieux traité au cours des années passées et j'ai constaté que c'était celui de l'éducation surveillée. C'est donc sur celui-ci que j'ai fait porter les sacrifices, d'autant que le secteur pén-

tentiaire et la magistrature me paraissaient prioritaires par le caractère exigeant de l'augmentation qu'il fallait leur consacrer.

Puis, en examinant de près le fonctionnement de l'éducation surveillée, j'ai très vite constaté que ce service était dans une situation de désordre. (*Ah ? sur les travées socialistes.*)

Je suis un homme d'ordre (*Mêmes mouvements*) et j'ai pensé que la première chose à faire, avant d'augmenter les crédits, était de remettre de l'ordre.

Il n'existait plus aucun lien entre le sommet, la base et le milieu ; la conséquence en était bien souvent du gaspillage, et surtout l'incapacité à faire face à des besoins très divers, chacun étant livré à lui-même sur le terrain et, du coup, abondonné à sa propre idéologie, à son propre dogmatisme qui lui faisait refuser d'exécuter certaines fonctions absolument indispensables.

J'ai donc décidé une reprise en main de ce service essentiel. Un audit a été lancé. Il est actuellement en cours et il permettra une réorganisation des structures administratives et la définition d'une nouvelle politique s'appliquant à tous et fixant des objectifs précis. Dans ce domaine également, je pense faire appel davantage à l'initiative privée. Ce sera l'objet des dispositions de la loi que je citais tout à l'heure.

Je rappelle que 120 000 jeunes sont accueillis par des associations de caractère privé alors que 60 000 le sont par des établissements appartenant directement à l'Etat. Mon souhait, en raison des restrictions budgétaires, est de garantir la nécessaire expansion de l'éducation surveillée en m'appuyant sur le secteur privé qui, à la différence de l'Etat, peut mobiliser des ressources plus importantes beaucoup plus facilement, puisqu'il peut faire appel à tout le monde, contrairement à la comptabilité publique.

M. Charles Lederman. Ce seront « les restaurants de l'éducation surveillée » !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. A l'occasion de cette réorganisation, je compte m'attacher aux problèmes des mineurs délinquants multi-récidivistes. Je disais tout à l'heure que le dogmatisme des éducateurs surveillés était tel qu'ils ne voulaient entendre parler que de milieux ouverts. De ce fait, il n'existait plus aucun centre d'accueil pour les mineurs qui commettent des délits, parfois même des crimes, et qui sont multi-récidivistes. On ne pouvait alors faire autre chose que de les mettre en prison, ce qui est détestable à mes yeux. C'est pourquoi je souhaite que l'on recrée des internats pour les jeunes.

Il ne s'agit pas de refaire les maisons de correction d'antan.

M. Paul Lorient. Les 400 coups !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. J'ai ainsi lancé dès le printemps des chantiers de jeunes, dont on a ri à l'époque quand on ne démolissait pas une telle idée. Cela me paraît pourtant l'un des éléments importants d'une politique de prévention et de lutte contre la délinquance juvénile.

M. André Méric. Nous avons déjà connu cela !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Ces chantiers répondent à l'idée suivante : pour essayer de remettre ces jeunes dans la bonne direction, je crois à l'efficacité d'un travail collectif accompli autour d'un projet commun et utile à la collectivité, dans un milieu soumis à une certaine discipline.

Ces chantiers de jeunes existent : on en compte plus d'une douzaine. Ce sont les Charbonnages de France qui sont à l'origine de cette réalisation et je les en remercie publiquement. D'autres vont suivre, car j'ai lancé un appel à tous les Français afin qu'ils se lancent dans cette voie, et l'ensemble des préfets a été mobilisé à cet effet. Je sais qu'actuellement de nombreux projets s'élaborent et je souhaite que nous puissions accueillir au moins 2 000 jeunes dans ces chantiers, et environ 8 000 à 10 000 du fait de la rotation.

Ce budget comporte deux aspects nouveaux : la lutte contre la toxicomanie - c'est la première fois qu'une telle ligne apparaît dans le budget de la justice - et le transfert des charges des collectivités à l'Etat.

Je dirai quelques mots de la lutte contre la toxicomanie, car c'est un sujet qui me semble capital pour la nation et son avenir. Cette lutte, qui a fait l'objet d'une singulière désinformation de la part d'un certain nombre de médias, s'impose parce qu'une menace grave pèse sur notre société, à travers sa jeunesse qui en est la principale cible.

Il est très difficile de donner des statistiques exactes sur le nombre des drogués en France, pour une raison bien simple : une circulaire de mon prédécesseur avait donné en 1985 des instructions aux parquets afin de ne pas prendre en compte dans les statistiques tout ce qui concernait les stupéfiants.

On compte vraisemblablement aujourd'hui 200 000 héroïnomanes ; on compte sans doute 450 000 drogués que l'on peut considérer comme hors de la société, devenus marginaux ou asociaux ; il est apparu, dans un récent sondage, qu'environ 2 500 000 Français ont, à un moment ou à un autre, « touché » à la drogue.

Ces chiffres croissent d'année en année à un rythme qui s'accélère et mes procureurs généraux affirment...

M. Charles Lederman. « Mes » procureurs généraux ?

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. ... que le phénomène gagne non seulement nos petites villes, mais aussi nos villages.

Le Premier ministre m'a délégué la responsabilité d'impulser, d'animer et de coordonner la politique du Gouvernement contre la toxicomanie. A ce titre, je dispose de la M.I.L.T. - mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie - et j'ai la responsabilité de définir les programmes d'action du Gouvernement.

En 1987, 250 millions de francs de crédits supplémentaires vont être consacrés à cette lutte, ce qui va permettre de doubler pratiquement les crédits déjà accordés et inscrits, notamment dans le budget du ministère de la santé. Ces crédits s'élevaient en 1986 à environ 280 millions de francs.

Je vais vous exposer la répartition de ces 250 millions de francs supplémentaires, car cela me permettra de répondre à l'effort de désinformation auquel nous avons assisté : information, 20 millions de francs ; accueil, c'est-à-dire structures de soins, 125 millions de francs au titre de la justice et 40 millions au titre de la santé ; éducation nationale, 15,5 millions de francs ; répression du trafic, 45 millions de francs ; recherche scientifique, 4 millions de francs.

Quelle est, mesdames, messieurs les sénateurs, la volonté qui s'exprime derrière ces chiffres et qui s'exprimera également dans un projet de loi que le Gouvernement compte présenter bientôt au Parlement ? Il s'agit tout d'abord, évidemment, d'une volonté accrue de réprimer le trafic. J'ai ainsi décidé de renforcer les moyens de poursuite et d'augmenter de façon très sensible les peines susceptibles d'être encourues par les trafiquants de stupéfiants, grands ou petits.

Des actions ont été engagées dès le mois de juin à l'initiative des parquets pour essayer de déstabiliser le petit trafic. Nous savons qu'elles commencent à porter leurs fruits et que l'on peut en attendre plus si l'on arrive à mobiliser davantage les forces de l'ordre, la police notamment.

Parallèlement, je proposerai au Parlement une réforme de la règle de non-cumul des peines, l'allongement des délais de prescription de la peine, l'allongement des délais de prescription de l'action publique, une modification de la durée de la contrainte par corps, un régime d'exemption et de réduction de peine pour les repentis, à l'image de ce qui a été décidé en matière de terrorisme.

Je proposerai également une politique de prévention, dont le premier élément est l'information. Comment pouvait-on parler de politique de prévention dans un monde où la loi à l'égard de la drogue était celle du silence ? La drogue est considérée comme une maladie honteuse sur laquelle la société et la famille jettent le manteau d'un silence souvent hypocrite ; en même temps, beaucoup le considèrent comme un droit résultant de nos libertés, ils estiment qu'il faut être complaisant à son égard.

M. André Méric. Dans un certain milieu, c'est vrai, pas dans d'autres !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Nous voulons remplacer le silence par la parole, dénoncer les méfaits de la drogue, ouvrir les yeux des jeunes grâce à l'information et, pour cela, nous nous adresserons d'abord aux jeunes.

Nous mobiliserons aussi les familles à travers les différents mouvements qui les regroupent et nous souhaitons également que les maîtres participent dans nos écoles à ce travail d'information, en coopération avec les administrations concernées. Je pense aux associations de parents d'élèves, notamment, et à toutes les associations dont le but est de prévenir la toxicomanie.

Dans le cadre de cette même prévention, la recherche scientifique sera encouragée. Peut-être est-ce là, à terme, que la solution pourra être trouvée. Ce qui est nouveau, en tout cas, c'est que le Gouvernement a décidé de lutter, de s'en prendre à la passivité et à la complaisance de notre société à l'égard de la drogue.

M. Paul Loridant. Il parle de la bourgeoisie !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Il s'agit d'abord de rappeler aux usagers les termes de la loi de 1970 - qui reprend d'ailleurs elle-même des dispositions contenues dans des lois antérieures - aux termes de laquelle les usagers de la drogue comme les trafiquants sont considérés comme des délinquants.

Il s'agit, par ailleurs, de mettre parallèlement en place tous les moyens possibles pour les dissuader de se tourner vers la drogue et pour les en écarter lorsqu'ils l'ont déjà touchée. A l'évidence, cela implique des moyens supplémentaires. Mais rien ne pourra être entrepris si les familles, les médecins, la justice, les forces de l'ordre et l'opinion tout entière ne se mobilisent pas. En réalité, il faut opérer une révolution dans les mentalités.

M. André Méric. Vous parlez de la bourgeoisie ?

M. Paul Loridant. Vous prêchez des convaincus !

M. Maurice Arreckx. Messieurs, je vous en prie ! Il faut un consensus sur ce point. Soyons sérieux : ce problème nous concerne tous.

M. André Méric. Il y a longtemps que l'on procède ainsi dans nos communes !

M. le président. Je vous en prie, mes chers collègues. Vous pourrez prendre la parole tout à l'heure.

M. Lucien Neuwirth. Toutes les communes ont leurs drogués ! Il n'existe pas de commune privilégiée, nous sommes tous à égalité devant ce fléau, quelle que soit la municipalité en place.

M. André Méric. Vous considérez les drogués non comme des malades, mais comme des délinquants !

M. le président. Mes chers collègues, un peu de calme ! Seul M. le garde des sceaux a la parole.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Ce sujet mérite sérénité et calme. J'observerai donc le même calme que celui que je vous demande d'avoir à mon égard pendant que je vous expose la politique du Gouvernement.

La loi de 1970, disais-je, fait de l'usage de la drogue un délit, mais elle laisse au juge le pouvoir de choisir entre la sanction pénale et les soins médicaux. Le Gouvernement a décidé de faire ce qu'il fallait pour que cette loi de 1970 puisse être appliquée, alors que jusqu'à maintenant elle ne l'a pas été. Pour ce faire, il prendra les décisions nécessaires, même si de nouvelles dispositions doivent être soumises au Parlement ; les soins aux toxicomanes, notamment, seront placés sous le contrôle du juge.

L'action de ce dernier commence par un dialogue ; elle peut se poursuivre, si nécessaire, par une amende ou par une peine légère ou de principe ; elle peut aller, pour les drogués invétérés, jusqu'à la mise sous contrôle judiciaire et, dans les cas extrêmes, au prononcé d'une peine de prison ferme ou avec sursis.

Pourquoi dis-je cela ? Parce que l'on est souvent tenté de simplifier et de prétendre qu'à partir du moment où la loi prévoit que l'usage de la drogue est un délit, tout drogué se condamne à aller en prison.

En réalité, la justice est à la fois préventive et répressive et elle dispose, en ce domaine comme dans d'autres, de toute une gamme de moyens pour agir sur ceux qui tombent entre

ses mains ; c'est cette souplesse qu'il faut utiliser de façon humaine en essayant, sur ce parcours épouvantable qui va de la prise de drogue occasionnelle jusqu'à la dépendance totale, d'empêcher, chaque fois que cela est possible, le drogué d'aller fatalement vers sa propre destruction totale ou partielle.

Notre politique, mesdames et messieurs les sénateurs, vise au premier chef à défendre les familles. Dans cet esprit, le Gouvernement envisage de prendre, dans le projet de loi qui sera déposé, des dispositions qui permettraient aux familles qui ont des drogués dangereux pour eux-mêmes ou pour les autres de demander au juge civil, et non au juge pénal, comme le prévoit la loi de 1970, de prononcer un placement d'office dans un établissement de soins.

Cela répond à des préoccupations exprimées par des personnes que j'ai reçues et qui m'ont décrit la véritable destruction de leur propre famille du fait de la présence d'un drogué parmi elles, destruction matérielle, certes, mais surtout morale.

L'efficacité de cette action dépend, bien sûr, de l'existence d'un appareil de soins adapté - il n'existe pas actuellement - qui échappe au monopole actuel des psychiatres, monopole que certains d'entre eux se sont donné, qui répond à la diversité des cas individuels - la plupart d'entre eux, nous le savons, ne relèvent pas de la psychiatrie - et qui donne à la justice les moyens d'une application effective de l'injonction thérapeutique.

Pour cela, il faut augmenter le nombre de places dans les hôpitaux publics ou les centres agréés, actuellement au nombre dérisoire de 600, développer les communautés thérapeutiques qui, quant à elles, offrent de 2 000 à 2 500 places, alors qu'il nous faudrait atteindre le chiffre de 4 000 dès 1987. L'exemple de l'Italie montre que c'est probablement là la forme la plus efficace de traitement de ce problème. Nous nous félicitions également de voir que déjà 1 000 familles, dont je salue au passage le dévouement, se portent volontaires pour accueillir des toxicomanes ; nous ferons appel à elles.

Enfin, nous voulons soigner efficacement les 8 000 détenus drogués qui sont dans nos prisons. Actuellement, ils sont simplement sévrés, sans plus. Il me paraîtrait préférable de prévoir des établissements de soins qui s'occupent d'eux et qui essaient de les réinsérer, eux aussi, au même titre que les autres détenus. C'est dans cet esprit que le budget pour 1987 prévoit la création de 1 600 places dans le cadre de centres spécialisés de soins et de réinsertion des drogués au sein de l'administration pénitentiaire.

Tout cela - vous le voyez - n'a rien à voir avec les présentations la plus souvent caricaturales qui ont été faites de la politique du Gouvernement. Notre lutte - je l'indiquais tout à l'heure - implique un renversement de mentalités qui soit une réaction déterminée contre la complaisance, le dogmatisme, le sectarisme que l'on a pu observer depuis plus de vingt ans dans l'attitude à l'égard de la drogue.

Vous comprenez bien qu'il s'agit d'une action non pas à six mois ou à un an mais à moyen et à long terme, qui ne réussira qu'au prix de la persévérance, d'une mobilisation et d'un renforcement du corps médical - je crois pouvoir dire que c'est en train de se réaliser - d'une prise de conscience des parents et des familles - cela reste à faire - d'un effort financier important de la part de l'Etat, certes, mais aussi des collectivités locales, de la multiplication des initiatives de toute nature et de l'action, notamment, des volontaires, des bénévoles qui acceptent de se consacrer à cette tâche, peut-être la plus ardue de toutes, qui consiste à soigner des drogués.

En vérité, c'est un long combat qui est engagé. Je dirai même que c'est une véritable croisade que le Gouvernement entreprend. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste, de l'U.R.E.I. ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Le transfert des charges, mesdames, messieurs les sénateurs, est une exigence de la décentralisation qui s'est traduite, le plus souvent, par un flux de transferts vers les collectivités. En l'occurrence, c'est l'inverse. On a décidé de transférer à l'Etat les compétences et les charges en matière de fonctionnement de l'institution judiciaire.

Déchargeant les départements et les communes de leur participation actuelle, ce transfert des charges s'inscrit dans la politique de modernisation de la justice et traduit le caractère de fonction de souveraineté de cette institution.

Dans le cadre de ce transfert, vingt-cinq emplois de greffier seront créés au titre des fonctions de gestion des juridictions ; j'espère que cela suffira.

Quant au budget d'équipement, il augmente de 22 p. 100 en autorisations de programme. Je pense pouvoir ainsi pallier les inégalités qui se manifestent, certaines collectivités locales ayant, à l'évidence, mieux traité les établissements judiciaires que d'autres. Il y aura donc des rattrapages à faire.

J'ai décidé d'affecter directement aux cours le patrimoine immobilier et les moyens correspondants. En effet, je veux que les chefs de cour, dont je disais tout à l'heure qu'ils devaient se comporter comme des patrons, aient en mains tous les moyens de leur gestion et que, de ce fait, ils se sentent et soient plus responsables.

Ce budget pour 1987, mesdames et messieurs, marque un tournant. Les créations d'emploi sont en forte augmentation ; les crédits d'équipement sont en progression spectaculaire. Vous pouvez voir là la détermination du Gouvernement dans un secteur clé, qui est celui de la sécurité des Français, car s'il est évident qu'il n'y a pas de sécurité sans justice, malheureusement, je dirai qu'il n'y a pas de justice sans argent.

Le budget pour 1987 est un bon budget, même si je n'ose pas aller jusqu'à dire qu'il est le budget qu'exigent les circonstances. Je crois vous avoir montré comment j'avais essayé de pallier ses insuffisances afin de faire face aux problèmes qui, actuellement, nous prennent à la gorge.

Effectivement, ce budget reste incomplet et insuffisant. Il est incomplet parce qu'il ne prend pas en compte la création projetée de ce secteur d'établissements pénitentiaires habilités que j'évoquais tout à l'heure. Toutefois, si le Parlement me suit sur ce point - je suis sûr que le dialogue qui va s'ouvrir nous permettra de trouver la bonne solution - nous aurons résolu, en réalité, pour une génération au moins, le problème des prisons en France, problème qui traîne de façon lancinante depuis des années et des années et qui, en fait, au fil du temps, a bloqué de plus en plus le fonctionnement de la justice pénale.

Par ailleurs, ce budget ne traduit pas encore l'effet de la vaste entreprise de modernisation du service public de la justice qui s'inscrira dans ce plan de cinq ans que j'ai essayé de définir très sommairement tout à l'heure.

Laissez-moi constater, pour terminer, à quel point le débat politique, aujourd'hui en France, se concentre sur les problèmes de société et, maintenant, sur ceux de la justice, qui en sont l'un des aspects essentiels. L'on ne parle plus guère des problèmes économiques et sociaux, parce que, dans ce domaine, l'opposition n'a pas grand-chose à dire. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

M. Jacques Bialski. Cela, c'est un effet de tribune !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Elle vient de montrer pendant des années ce qu'elle pouvait faire. Elle n'a pas d'idées à apporter !

Aujourd'hui, c'est sur ces problèmes de société qu'elle cherche à se refaire une jeunesse ou, si je puis dire, une beauté...

M. André Méric. On est toujours jeune !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Si la justice est le reflet d'une société - je dis cela à dessein parce que, précisément, je m'attaque à une certaine conception de la justice qui a prévalu ces dernières années - elle constitue aussi le rempart et le garant des valeurs que cette société, après les avoir perdues au fil des ans, commence à mon sens à retrouver aujourd'hui.

A la permissivité niveleuse, sûrement molle et parfois lâche que nous avons trop connue, se substituent, dans la jeune génération, des valeurs nouvelles qui s'appellent sens de l'effort, émulation, esprit d'entreprise notamment.

La justice a pour tâche de protéger le développement de ces valeurs. Comment le pourrait-elle si elle devait donner demain, comme hier et comme aujourd'hui encore, le spectacle d'une institution débordée, submergée, j'ajouterais déchirée, notamment par les idéologies et la politique ?

Rebâtir une justice moderne, efficace et sereine, telle est la tâche à laquelle je me suis attelé. Malgré tous les obstacles, je sais qu'avec la persévérance, un travail d'équipe solidaire,

le concours des personnels et surtout la participation sous toute ses formes des Françaises et des Français - je n'ai cessé, depuis six mois, de faire appel à eux et au volontariat - nous sommes engagés sur la voie du succès.

Dans un domaine particulièrement sensible et difficile parce qu'il touche au cœur des fonctions régaliennes de l'Etat et qu'il met en cause les valeurs fondatrices de notre société, mesdames, messieurs les sénateurs, je ferai la preuve que l'esprit d'initiative et d'imagination peut tout entreprendre et, éventuellement, tout réussir.

M. Paul Loridant. Tous en prison !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. J'espère vous avoir convaincus et j'attends de vous une approbation massive de ce budget. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Georges Lombard, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le garde des sceaux, après vous avoir écouté avec l'attention et l'intérêt que méritaient vos propos, je voudrais comme vous, et au-delà des seuls chiffres, aller à ce que la commission des finances considère comme l'essentiel dans la discussion qui s'instaure sur votre budget. Cet essentiel, qui a un caractère beaucoup plus financier que philosophique, je l'aborderai à partir d'un constat de l'état de l'institution judiciaire que vous avez en charge depuis le mois de mars dernier et des raisons de la situation qu'elle connaît et je le poursuivrai par un examen rapide des moyens propres - vous en avez parlé voilà un instant - à permettre à la justice de jouer pleinement le rôle que les Français au fond d'eux-mêmes lui assignent.

Le constat dépassant la polémique a pour seul objet d'analyser l'attitude des Français, par conséquent de nous-mêmes, vis-à-vis de la justice - nous allons remonter loin dans le temps - depuis la Libération et l'explosion judiciaire qu'elle a connue, qui a été - c'est le moins que l'on puisse en dire - mal maîtrisée.

Cette attitude - sur ce point, je suis plus optimiste que vous, monsieur le garde des sceaux - a tout d'abord un caractère réconfortant. Les Français, contrairement à ce que l'on dit trop souvent, accordent toujours à la justice et aux hommes qui l'animent une confiance quasi absolue.

Un exemple : une commission se crée, qui n'a rien à voir avec les activités traditionnelles de la justice et aussitôt les Français réclament qu'un juge la préside ou au moins y participe !

Mais dans le même temps, et malgré les difficultés croissantes qu'elle a connues au fil des ans par suite d'une modernisation et d'une adaptation beaucoup trop lente, les Français ont admis - nous avons admis - il ne se sont pas inquiétés - nous ne nous sommes pas suffisamment inquiétés - que la part que l'Etat lui a consacrée dans son budget ait été trop faible par rapport aux tâches toujours plus rudes, toujours plus nombreuses auxquelles elle a dû faire face.

Or, nous devons avoir le courage de dire que la situation que vous avez aujourd'hui à assumer, monsieur le garde des sceaux, trouve sa première, sa véritable origine, dans cette faiblesse relative mais permanente des crédits qui lui ont été consacrés, même après l'explosion judiciaire dont l'importance et la gravité ont été mal appréciées.

Mes chers collègues, les quinze dernières années sont, à cet égard, révélatrices puisqu'elles nous permettent de savoir que la part de la justice s'est toujours située seulement aux environs de 1 p. 100 alors que, de toutes parts, les difficultés l'assaillaient ; encore a-t-il fallu attendre les années 1977-1978 pour que la part de la justice dans le budget de l'Etat passe de quelque 0,6 ou 0,8 p. 100 à 1 p. 100.

Comment, dès lors, s'étonner que la justice ait été de plus en plus incapable de mener pleinement une politique s'inspirant d'une ligne directrice et que les événements aient pris le pas sur les intentions exprimées ? D'où l'abandon de programmes aussitôt délaissés pour répondre à l'urgence de priorités successives, d'où des textes, des décrets, des circulaires visant non plus à assurer la justice mais, par exemple, à mai-

triser, à réduire le flux carcéral, à orienter différemment certains contentieux par qu'on estimait qu'on ne pouvait plus en demander davantage aux juges, admettant enfin que certains délits - ce qui est la négation même de la justice - pouvaient, selon le ressort, l'encombrement ou les moyens être poursuivis ici, classés là.

La commission des finances n'a cessé de s'en inquiéter et, au fil des ans, d'attirer l'attention sur la nécessaire montée en puissance des moyens consacrés à la justice. Ce que vous nous avez dit voilà un instant, monsieur le garde des sceaux, m'autorise à penser que vous partagez, au moins en grande partie, cette analyse.

Les 13 350 millions de francs que vous avez obtenus pour votre ministère et qui représentent une progression de 10 p. 100 de vos crédits par rapport à 1986, alors que les dépenses totales de l'Etat n'augmentent que de 0,9 p. 100, attestent en tout cas de votre volonté de voir la part de la justice aller grandissant.

Mais je sais aussi que vous ne vous faites guère d'illusion et que vous connaissez les limites de votre budget. En effet, malgré cet effort, la justice ne « pèse » encore, si l'on peut utiliser cette expression, que 1,26 p. 100 du budget général, contre 1,17 p. 100 en 1986. D'où la réflexion - je vous en félicite et je m'en réjouis - combien courageuse et difficile tant elle bouscule les habitudes et se heurte à des conceptions figées que vous avez entreprise pour tenter de trouver, dans les délais les plus brefs, les moyens de la « remise à flot » de l'institution judiciaire.

Cette remise à flot, monsieur le garde des sceaux, est indispensable et urgente car dans trois domaines essentiels puisqu'ils touchent aux juridictions, à la prévention et à l'exécution des peines, tous les clignotants de votre tableau de bord sont au rouge.

Je commencerai par nos juridictions.

Malgré une gestion rigoureuse des vacances de poste, l'effort d'informatisation - j'en dirai un mot tout à l'heure - la mobilisation des magistrats pour faire face à l'explosion du contentieux judiciaire que nous n'avons jamais assez soulignée, les délais pour obtenir une décision définitive atteignent désormais des sommets qui frisent le déni de justice.

Au civil, par exemple, douze mois en moyenne - souvent plus - sont nécessaires pour obtenir un jugement du tribunal de grande instance, dix-huit mois pour obtenir un arrêt devant la cour d'appel, au moins dix-huit mois pour obtenir un arrêt de la Cour de cassation, soit au total quarante-six mois, ou presque quatre ans.

Dans les cinq dernières années pourtant, le nombre des affaires jugées a progressé de façon considérable puisqu'il a augmenté de 14,5 p. 100 devant les tribunaux de grande instance, de 27,6 p. 100 devant les cours d'appel et de près de 21,5 p. 100 à la Cour de cassation, bien que les effectifs des magistrats n'aient crû que très faiblement : 5 924 en 1981, 5 979 en 1985.

Dans le même temps, malheureusement, par suite d'un contentieux qui a continué à se développer, le stock des affaires à juger a augmenté dans d'autres proportions ô combien incomparables : 20 p. 100 dans les tribunaux de grande instance, 34,4 p. 100 dans les cours d'appel, 62,8 p. 100 à la Cour de cassation.

En clair, comme vous l'avez indiqué vous-même, monsieur le garde des sceaux, vous vous trouvez en présence d'un double problème, je dirai plutôt d'une double obligation : résorber à tout prix le stock des affaires à juger et mettre en place une politique permettant de ramener à des délais raisonnables et acceptables pour les justiciables la durée actuelle des instances.

A défaut - je ne vous le cache pas ; j'ai la possibilité de rencontrer un certain nombre de magistrats - le découragement s'abattra sur ceux qui, au prix d'un effort constant - vous l'avez rappelé vous-même : un magistrat traite aujourd'hui deux fois plus de dossiers qu'il y a dix ans - ont permis à la justice de faire face, vaille que vaille.

Votre budget traduit votre volonté d'aller dans ce sens et la commission des finances ne peut qu'approuver l'effort de recrutement - création de 75 postes de magistrats et de 24 emplois de fonctionnaires - comme le renforcement des moyens généraux de vos services, l'augmentation des crédits d'informatisation, la progression du budget d'équipement que vous avez décidés.

Ces moyens sont importants. Ils vous permettront au moins de stabiliser la situation mais ils seront insuffisants comme vous l'avez souligné, pour apurer le premier problème - celui du stock des affaires à juger - encore moins le second - celui de la décade des délais d'instance.

Vous avez indiqué, monsieur le garde des sceaux, dans le cadre du plan d'ensemble de cinq ans, les moyens que vous voulez mettre en œuvre. Pour ma part, je les approuve.

Puisque nous en sommes au stade de la réflexion, j'attirerai maintenant votre attention, monsieur le garde des sceaux, sur deux mesures.

L'information doit être de gestion et conçue non pas pour les informaticiens - ils adorent ! - mais pour ceux qui l'utilisent, c'est-à-dire les usagers, par conséquent facile d'accès et de fonctionnement. Les logiciels les plus simples sont souvent les meilleurs, ceux qui comportent trop de grilles sont souvent les plus mauvais. Cette informatisation doit être à tout prix accélérée.

Le maintien en fonction au-delà de l'âge de la retraite des magistrats qui le souhaiteraient doit devenir une réalité. Si le Sénat est actuellement saisi de ce problème, encore faut-il que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour de la Haute Assemblée. Le Gouvernement a son rôle à jouer dans ce domaine. Nous considérons que la réflexion que vous avez entreprise, monsieur le garde des sceaux, doit être encouragée et se traduire très rapidement par des textes ou des engagements.

Le deuxième clignotant de votre tableau de bord, qui, lui, affiche un rouge agressif, concerne les services pénitentiaires : 32 500 places, près de 50 000 détenus, voilà qui donne toute son ampleur au problème que vous avez à résoudre, qu'il s'agisse du parc immobilier, vétuste et insuffisant, du taux d'encadrement des détenus, de la politique de réinsertion qui doit être menée.

Vous tentez, dans votre projet de budget, d'apporter une réponse à ces problèmes. Les moyens que vous y mobilisez sont effectivement significatifs. La création de 1 061 emplois pour permettre l'ouverture de 2 491 places nouvelles, l'augmentation des crédits d'entretien des immeubles, du parc automobile, du matériel, de l'entretien des détenus, des heures supplémentaires et des primes des personnels vont dans le bon sens, de même que l'effort particulièrement important consenti en faveur de la politique de développement du parc immobilier.

Vos dotations pour les maisons centrales, pour les maisons d'arrêt, les centres de semi-liberté, malgré l'effort considérable qu'elles représentent, ne vous permettront cette année que trois maisons d'arrêt neuves, trois maisons d'arrêt restructurées, quatre constructions ou restructurations de maisons centrales et de centres de détention.

En clair, au rythme de 1987, qui est très bon, il faudrait près de vingt ans pour que le parc immobilier pénitentiaire soit en mesure de faire face aux besoins de la justice. Or c'est de plusieurs milliers de places nouvelles que, chaque année, les services pénitentiaires ont besoin, places que le seul budget ne peut leur procurer, sauf à sacrifier les autres adaptations tout aussi indispensables de l'appareil judiciaire.

La commission des finances - sur la suggestion d'ailleurs de son président - qui a une claire conscience de ce problème, entend examiner votre projet de loi sur le financement privé des prisons sous l'angle qui l'intéresse, c'est-à-dire l'angle financier. Sans préjuger, elle constate - ces chiffres ne manquent pas d'intérêt - qu'actuellement en Europe, on compte une capacité d'accueil pour 100 000 habitants de 92 détenus en République fédérale d'Allemagne, de 95 en Grande-Bretagne, de 109 en Autriche et de 217 aux Etats-Unis, alors qu'en France nous sommes incapables de faire face à un flux inférieur de 80 détenus toujours pour 100 000 habitants, dans des conditions assurant à la fois la sécurité, la dignité - tout homme y a toujours droit - et la réinsertion.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez raison, c'est là le grand problème, c'est la priorité des priorités. Il est indispensable que la France s'y attelle.

J'ajoute, pour en terminer avec les services pénitentiaires et s'agissant du personnel - j'attire votre attention sur ce point - la nécessaire revalorisation de fin de carrière par au moins la création d'une quinzaine de postes de direction hors échelle B qu'il vous faudra obtenir - ce ne sera pas facile ; je

le sais bien - de la Rue de Rivoli. Il vous faudra également obtenir la parité avec la police pour vos gardiens : les deux points qui manquent doivent être rattrapés. De même la Rue de Rivoli devra consentir un effort pour vos personnels administratifs en contact constant et direct avec la détention.

Le troisième et dernier clignotant au rouge - rouge foncé même - dont je veux vous parler concerne la prévention et l'éducation surveillée. C'est vraisemblablement le point sur lequel nous allons diverger quelque peu, monsieur le garde des sceaux.

L'éducation surveillée est manifestement, non pas pour la première fois mais une fois de plus, la grande sacrifiée du budget de la justice.

M. Paul Loridant. Très bien !

M. Georges Lombard, rapporteur spécial. Deux cent sept suppressions d'emplois, des dépenses ordinaires qui stagnent, c'est-à-dire sont en baisse, un budget d'équipement qui chute lourdement, caractérisent la situation qui lui est faite, même si ses crédits de matériel et d'informatique s'accroissent légèrement.

Comment vous cacher, monsieur le garde des sceaux, que cette situation préoccupe particulièrement la commission des finances ? En effet, on assiste à une dégradation continue des moyens mis à la disposition de ce service. Je vais donner quelques chiffres qui l'établissent : la part de l'éducation surveillée en 1985 était de 11,3 p. 100 du budget de la justice ; en 1986, elle est de 10,9 p. 100 et, en 1987, elle sera de 9,8 p. 100.

Or, dans le même temps, le nombre de jeunes pris en charge ne cesse d'augmenter. Il est passé, pour la seule éducation surveillée, de 58 700 en 1983 à 68 000 en 1985 !

Faut-il rappeler que le dernier chiffre connu, celui de 1984 - secteurs public et privé confondus - indique que 195 489 jeunes sont pris en charge ? Et nous savons que ce chiffre a augmenté en 1985.

Que l'éducation surveillée - quel terme horrible, que vous devriez changer ; un service de protection des mineurs est à créer - connaisse des problèmes, en particulier avec ses équipements lourds, je l'admets, puisque treize d'entre eux ont un taux d'occupation de 30 p. 100.

Que vous ayez des problèmes au niveau des relations hiérarchiques de votre personnel, j'en suis persuadé ; j'ai eu l'occasion d'en discuter. Il me semble effectivement que les fonctions et les responsabilités des uns par rapport aux autres laissent - c'est le moins que l'on puisse dire - à désirer.

Mais qui pourrait nier que, dans le même temps, vingt-quatre tribunaux pour enfants sont toujours démunis de tout équipement de base, que vingt-huit ne profitent que d'un équipement partiel, qu'enfin, dans plus de quinze départements, l'éducation surveillée n'est pas présente ?

Je sais bien, d'autant plus que vous nous l'avez rappelé très officiellement voilà un instant, qu'un audit est en cours. Mais je sais aussi que le taux d'encadrement des jeunes pris en charge en milieu ouvert va se dégrader.

Monsieur le garde des sceaux, je voudrais insister un instant sur ce point. Pourquoi le milieu ouvert ? Ce n'est pas fatalement l'éducation surveillée qui l'a inventé ; ce sont également les juges pour enfants qui ont considéré, à un certain moment, que c'était la politique qu'il fallait mener pour permettre à ces derniers de se « récupérer ».

Au titre du milieu ouvert, on comptait un éducateur pour près de quatorze jeunes en 1985 ; quel sera le taux d'encadrement en 1987, à la suite des suppressions d'emplois auxquelles vous avez été contraint de procéder ? L'inquiétude de la commission des finances est totale dans ce domaine et elle entend rappeler - ce n'est pas la première fois qu'elle le fait, elle le répète maintenant depuis des années - sa conviction que la prévention est l'une des tâches prioritaires de la justice.

M. Paul Loridant. Très bien !

M. Georges Lombard, rapporteur spécial. L'augmentation du nombre de mineurs condamnés à une peine de prison sans sursis - 5 743 en 1981, 6 355 en 1985 - ajoute, je vous prie de le croire, à son inquiétude.

La commission des finances souhaite donc, monsieur le garde des sceaux, que, très rapidement, après l'audit en cours, vous arrêtiez et vous fassiez connaître la politique que vous mènerez désormais dans ce domaine.

Ces trois grands problèmes, que je me devais d'aborder, ne couvrent pas la totalité de votre budget. J'ajouterai simplement que la commission des finances se félicite des mesures prises pour permettre que le transfert des charges de la justice à l'Etat se déroule dans les meilleures conditions possibles, d'autant que l'intégration de 1 835 agents mis à la disposition des juridictions n'est pas une mince affaire, pas plus que ne le sont les tâches d'entretien et de gestion des bâtiments dont l'Etat reprend la responsabilité.

La commission des finances se félicite également du fait que la lutte contre la toxicomanie dépende désormais de votre ministère.

Elle veut vous dire, enfin, l'attention qu'elle porte - elle y reviendra dans le courant de l'année, à travers des rapports intermédiaires - à la situation de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, plus particulièrement aux problèmes humains et matériels qui se posent dans ces deux hautes juridictions.

Bien que les tribunaux administratifs ne soient pas de votre ressort, monsieur le garde des sceaux, je vous indiquerai que la commission des finances s'inquiète également de l'engorgement des juridictions administratives. Il faut maintenant entre quatre et cinq ans - Conseil d'Etat compris - pour obtenir une décision définitive. Là encore, la justice n'y gagne rien.

En rappelant tous ces problèmes, en les soulignant même, la commission des finances - je vous prie de le croire - ne sacrifie pas à je ne sais quel pessimisme. Elle entend, au contraire, vous assurer, dans l'action que vous avez à conduire, de sa détermination quant à la modernisation - au sens fort du terme - et à l'adaptation de l'appareil judiciaire au temps qui est le nôtre.

Elle sait que ce message, vous en êtes le porteur auprès du Gouvernement et des Français. Elle souhaite le renforcer du poids qu'elle peut avoir et surtout de celui du Sénat. C'est la raison pour laquelle elle demande à la Haute Assemblée d'approuver votre projet de budget. *(Applaudissements sur les traverses de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.)*

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, je pense être l'interprète de la très grande majorité des membres de la commission des lois en déclarant qu'en prenant connaissance des mesures envisagées dans le budget que vient de nous présenter M. le garde des sceaux nous avons perçu comme une approche nouvelle des problèmes dans la gravité desquels nous avons tous, je crois, une part de responsabilité.

Depuis de trop nombreuses années, en effet, nous avons pris l'habitude de constater que la justice souffrait d'un certain nombre de maux lancinants et apparemment incurables : l'engorgement des juridictions tant judiciaires qu'administratives et les fréquents dénis de justice que cette situation entraînait, le surencombrement des établissements pénitentiaires et les conditions de vie carcérale révoltantes qui en découlaient ; enfin, la progression continue de la délinquance dont une grande partie pouvait être due au phénomène de la drogue.

Face à ces problèmes, inlassablement rappelés lors de la discussion des projets de budget de la Chancellerie, et quoique des progrès de détail aient été accomplis au cours des années précédentes, il semble que personne ne soit véritablement parvenu à proposer les réponses nouvelles qu'appelaient la situation. Il ne faut pas se cacher que nous avons nous aussi, sans doute, une part de responsabilité, peut-être par manque d'imagination, dans ce retard mis à apporter des solutions à la situation de notre justice. Avec votre arrivée à la Chancellerie, monsieur le garde des sceaux, j'ai l'espoir qu'enfin la situation soit modifiée.

Aux questions que certains paraissent s'être résignés à considérer comme quasi insolubles, vous avez décidé d'apporter des réponses novatrices, parfois audacieuses et en tout cas originales.

Face à l'engorgement croissant de nos cours et tribunaux, votre prédécesseur a cru, en toute bonne foi, que la panacée résidait peut-être dans l'accroissement massif du nombre des magistrats ; dans un second temps, il a plutôt considéré que l'introduction de l'informatique - des progrès importants, de ce point de vue, ont été réalisés - et des méthodes modernes de gestion suffiraient à juguler l'augmentation continue du stock de contentieux.

Pour garantir - je pense que c'est important - la qualité, disons moyenne, de nos magistrats, il convenait de s'en tenir, pour l'essentiel, aux effectifs qui sortent chaque année de l'Ecole nationale de la magistrature. On ne peut les augmenter indéfiniment, l'intégration directe ne pouvant elle-même concerner annuellement qu'une dizaine de candidats.

Enfin, l'informatique, très utile pour la documentation juridique des magistrats et pour l'aide aux tâches matérielles de gestion, ne peut en rien - je crois que, sur ce point, tout le monde est d'accord - suppléer les juges pour ce qui concerne la décision de justice elle-même. L'ordinateur pourrait même constituer un danger très grave si l'on s'avisait de le mêler - personne n'y a songé - à l'exercice propre de la justice.

Les mesures nouvelles que vous préconisez dans ce domaine, monsieur le garde des sceaux, ont le mérite d'être pragmatiques.

On ne peut augmenter à l'infini les promotions de jeunes magistrats ni faire appel systématiquement, et de façon trop importante, à l'intégration d'anciens avocats ou d'universitaires dans la magistrature. Je pense que l'on doit, d'abord, permettre aux magistrats qui atteignent l'âge de la retraite de poursuivre, s'ils le désirent, leur activité pendant quelques années.

Vous préconisez, ensuite, d'instituer un nombre important de magistrats - appelons-les « volants » - qui viendraient prêter main aux cours d'appel qui en ont le plus besoin. On sait, en effet, que si certaines cours fonctionnent sans problème, d'autres, au contraire, se trouvent dans une situation alarmante. Je pense que cette mobilité, qui rompt avec un certain nombre d'habitudes, peut être bénéfique.

Vous suggérez aussi de créer 600 postes de greffiers d'un type nouveau, qui exécuteraient des tâches d'aides à la décision, constituant pour les juges de précieux auxiliaires.

Vous envisagez encore de récompenser les magistrats les plus efficaces et les plus travailleurs en instituant pour eux des primes d'activité attrayantes. Cela se fait couramment à la Cour des comptes et au Conseil d'Etat, et ne porte pas atteinte à la dignité de chacun. Je pense qu'il faut envisager des solutions pratiques et ne pas se voiler la face : tous les magistrats ne travaillent pas aussi bien ni de la même manière. Il convient de regarder la réalité avec lucidité.

Vous entendez assurer une direction efficace des cours et tribunaux en estimant que, comme une entreprise, une cour d'appel doit pouvoir être gérée. Très souvent, le temps nécessaire à l'examen d'une affaire ne dépend pas du nombre des affaires, mais dépend de la manière dont les dossiers sont gérés. Peut-être, sur ce point, faudra-t-il là aussi rompre avec un certain nombre d'habitudes.

Vous souhaitez encore développer sur le terrain la conciliation et décharger les tribunaux d'instance actuellement surencombrés de litiges mineurs.

Vous préconisez, enfin, le rétablissement des juges de paix qui pourraient être d'anciens magistrats ou d'anciens fonctionnaires qui exprimeraient le désir, après leur cessation d'activité, d'exercer sous le contrôle du juge d'instance ces fonctions de justice au contact du terrain.

Accompagnant la création de 300 emplois nouveaux de magistrat - proportion raisonnable - en cinq ans, ces orientations devraient permettre à la justice de faire face, enfin, à la demande des justiciables. Il serait éminemment souhaitable, comme vous y aviez vous-même songé, que ces créations de postes et d'un certain nombre de moyens matériels fassent l'objet d'un plan pluriannuel qui serait soumis à l'examen du Parlement. Puissent les mesures novatrices que vous suggérez ne pas être écartées dès lors que leur coût budgétaire aura été jugé acceptable.

Je ne reviendrai pas sur les données de base du domaine pénitentiaire. Nous les connaissons tous et, peu à peu, nous nous pénétrons - tous ensemble, je crois - de la gravité de la situation à laquelle nous devons faire face. Le problème que vous avez posé, monsieur le garde des sceaux, est simple.

Vous nous avez indiqué les rythmes qui seraient nécessaires si l'on s'en tenait aux habitudes actuelles, en se fondant soit sur les budgets précédents - cela apporterait une certaine amélioration - soit sur l'effort budgétaire que vous nous avez vous-même proposé.

Il faut donc se persuader de la nécessité de trouver un autre moyen. La seule issue consiste dans l'intervention d'un relais qui viendrait pallier l'insuffisance flagrante de ce que le service public est capable de faire. Je me garderai d'entrer aujourd'hui dans le débat que le Parlement engagera lors de l'examen d'un projet de loi allant dans ce sens. Le Sénat, qui sera d'abord saisi de ce texte, fera tout son possible pour y apporter les améliorations et les précisions nécessaires.

Vous envisagez une solution originale. Si elle est approuvée, il faut que nous nous pénétrions tous du fait suivant : nous pourrions offrir aux détenus des conditions de vie décentes tout en évitant - c'est l'autre aspect du problème - un laxisme judiciaire forcé. En effet - nous le savons tous et cela me paraît très grave - dans certaines circonscriptions judiciaires, les parquets classent sans suite des affaires qui mériteraient pourtant, pour que justice soit rendue, que des suites leur soient données, et cela pour le seul motif que les établissements pénitentiaires locaux ne sont plus en mesure d'accueillir de nouveaux détenus.

Ce n'est pas par la multiplication des classements sans suite, des amnisties, des grâces collectives ou par la non-exécution des peines prononcées par les juges que l'on adaptera notre justice pénale aux besoins de la société d'aujourd'hui.

Votre projet de réforme suscite, vous le savez, monsieur le garde des sceaux, des réticences et des réserves légitimes, qui se fondent sur des principes tout à fait respectables. Nous nous livrerons, cela va de soi, à un examen très attentif de toutes les dispositions que vous nous proposerez, mais en gardant présente à l'esprit l'impérieuse nécessité de faire en sorte que, d'ici à cinq ans, nous n'ayons pas environ 85 000 détenus pour un maximum de 40 000 places, dont un tiers sont indécents pour les accueillir, dans le seul secteur demeuré public.

Cela dit, le fait de construire des établissements pénitentiaires n'est pas une fin en soi. Il n'existe pas de fatalité de la délinquance, pas plus qu'il n'existe de fatalité de la drogue. Chaque fois que cela est possible, il faut tenter d'éviter l'incarcération et encourager des solutions alternatives, notamment pour les jeunes.

A cet égard, vous avez pris encore une fois, monsieur le garde des sceaux, une initiative intéressante, celle de favoriser les chantiers extérieurs pour les jeunes détenus. Certains ont ri, parce que le terme « chantier » évoquait des souvenirs périmés. Tout en apportant une aide utile à la collectivité, cela permet à ces jeunes d'échapper à l'atmosphère souvent délétère et déprimante des prisons. Cela permet aussi de mieux préparer leur réinsertion sociale. Je suis, pour ma part, tout à fait partisan de ces expériences. Je sais qu'elles sont parfois coûteuses, mais elles doivent être absolument approuvées.

J'évoquerai maintenant un troisième grand sujet d'inquiétude : l'augmentation continue de la délinquance, qui semble « montrer » la limite des actions de prévention engagées jusqu'à présent. Ces dernières sont pourtant nécessaires. Toutefois - on doit le dire - lorsqu'une action de prévention est réussie, on ne le sait pas, par définition ! Un délit ou un crime a été évité, grâce à une action positive. Ces actions doivent donc être encouragées.

Dans la délinquance actuelle, nous le savons, une cause fondamentale apparaît avec une netteté particulière et, hélas ! de plus en plus brutale, la toxicomanie. A cet égard, monsieur le garde des sceaux, vous avez, je crois, pris la mesure de ce nouveau fléau qui frappe en premier lieu les jeunes, voire les très jeunes.

L'ampleur précise du mal est peut-être difficile à apprécier, mais il n'est pas possible de se taire plus longtemps. Il faut, comme vous le suggérez, informer, prévenir, dissuader et guérir. L'information s'effectuera en particulier dans les écoles, où vous envisagez des campagnes massives qui doivent être menées avec beaucoup de prudence et de psychologie.

Pour la prévention et la dissuasion, vous prévoyez de réorganiser entièrement les structures médicales d'accueil et d'étudier plus à fond le phénomène de la toxicomanie, notamment dans le domaine scientifique.

Enfin, vous souhaitez appliquer effectivement des dispositions législatives remontant à 1970, qui sont peu ou prou, jusqu'à présent, restées lettre morte. Je pense, bien sûr, à l'indication thérapeutique - c'est-à-dire l'obligation faite au drogué de se soigner - dont la loi a prévu qu'elle pouvait se substituer à la sanction pénale pour les usagers de la drogue.

Il s'agit non d'une manifestation de volonté aveugle de répression contre une minorité de déviants, mais d'une nouvelle politique et finalement, singulièrement pour un certain nombre de jeunes, d'une solution de dernière chance face à ce qui peut devenir un phénomène de masse qui démolirait notre société tout entière. Des milliers de jeunes se tuent plus au moins lentement sans même en être totalement conscients. Il faut également songer à la séquelle de crimes et de délits qui accompagne obligatoirement la toxicomanie.

Monsieur le garde des sceaux, avant d'aborder un autre sujet qui, permettez-moi de vous le dire, me préoccupe particulièrement, nous avons le sentiment, en approuvant toutes les mesures que vous avez ainsi suggérées, de réconcilier - ce qui est votre intention profonde et peut-être celle de nombre de vos prédécesseurs - les Français avec leur justice.

M. Marcel Rudloff. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Je souhaiterais maintenant évoquer un problème qui me tient à cœur, à savoir celui du Conseil d'Etat.

Là encore les chiffres sont éloquentes et montrent la nécessité de mesures nouvelles. L'écart entre le nombre des affaires jugées et celui des affaires enregistrées n'a fait que s'accroître depuis une dizaine d'années. Dans le même temps, grâce à l'accroissement du nombre des décisions, compte tenu des ordonnances du président de la section du contentieux et de ce que l'on appelle le traitement des affaires « de série », le nombre des affaires traitées - c'est un effort considérable - est passé de 4 847 pour l'année judiciaire 1978-1979 à environ 7 200 en 1986. Le nombre des affaires en stock à la fin de l'année judiciaire est ainsi passé de 10 242 à la fin de cette période à environ 24 000 à la fin de 1986. En conséquence, la durée moyenne de l'instruction d'une affaire devant le Conseil d'Etat est actuellement supérieure à trois ans. Cette situation ne peut pas durer.

L'effort consenti pour mettre fin au surcroisement des juridictions judiciaires doit concerner de la même manière les juridictions de l'ordre administratif, notamment le Conseil d'Etat, qui connaît, en plus grave, le sort qui a été signalé comme étant celui d'un certain nombre de nos cours d'appel. Il apparaît que la mise en œuvre de dispositions réglementaires récentes, qui tendent à accélérer l'instruction, qui tendent aussi à sanctionner l'inobservation des délais d'instruction et à conférer enfin aux présidents de sous-sections le pouvoir de statuer par ordonnance, de même que l'utilisation des moyens informatiques pour le suivi de l'instruction et l'édition des décisions, ont paru utiles, mais n'ont pas suffi à endiguer la progression continue du stock de contentieux restant à juger. On a créé une dixième sous-section. Ces mesures, intéressantes en elles-mêmes, ont connu un échec relatif, qui tient au fait que le nombre des recours n'a cessé de s'accroître dans des proportions que des dispositions limitées ne pouvaient contenir.

C'est pourquoi il convient aujourd'hui, selon moi, de réexaminer radicalement l'organisation même de la juridiction administrative. Vous avez indiqué, monsieur le garde des sceaux - tout au moins devant la commission - que la Chancellerie avait mis à l'étude un certain nombre de projets visant le fonctionnement de la section du contentieux du Conseil d'Etat. Je soutiendrai, pour ma part, toutes les mesures qui me sembleront aller résolument dans le sens d'une amélioration du fonctionnement de notre justice administrative, mais à une condition : que soit sauvegardée l'originalité d'une institution qui marque, depuis le XIII^e siècle, l'organisation de l'Etat.

La commission des lois, pour sa part, avant d'être saisie, dans des conditions de précipitation inacceptables, d'un projet de loi en instance devant elle et auquel elle n'a pas l'intention de donner suite, s'est préoccupée de cette question soit par l'intermédiaire de ses rapporteurs budgétaires sur le budget du ministre de l'intérieur soit, plus récemment, par le biais d'une enquête que j'ai diligentée auprès des magistrats de l'ordre administratif et des praticiens de ce droit, dont chacun s'accorde à reconnaître qu'il est parfois d'une subtilité ésotérique.

Je me permettrai de verser au débat quelques idées personnelles.

Tout d'abord, j'en suis persuadé, tout n'a pas été fait s'agissant de la simplification des procédures dans un grand nombre d'affaires qui ne posent pas de problème particulier. Il importerait, à mon avis, de recenser toutes les possibilités existantes, d'accélérer l'instruction et de simplifier le jugement d'un maximum d'affaires.

Il faudra aussi réfléchir aux principes mêmes qui sont la base de la juridiction administrative. Pourquoi ne pas songer à procéder à un transfert, comme cela a été fait dans le passé, ou ce qu'il est convenu d'appeler un bloc de compétences vers les tribunaux judiciaires ? Je pense, à cet égard, à certains aspects du contentieux de la responsabilité. Une telle réforme ne manquerait pas d'apporter d'utiles simplifications.

En troisième lieu, il m'apparaît que l'on n'échappera pas à la nécessité de répondre à la question suivante : ou bien l'on admet que, bon an mal an, 10 000 affaires par an sont présentées au Conseil d'Etat et c'est la nature même du Conseil d'Etat qui, par voie de conséquence, changera, ou bien on fait en sorte de réduire le nombre des affaires à un chiffre acceptable - 3 000 à 4 000 par an - et l'on sauvegarde alors ce qui a été jusqu'à présent, ce qui me paraît indispensable, l'originalité propre et l'essence même du Conseil d'Etat, qui est une organisation *sui generis* ne correspondant à aucune autre.

Au rythme actuel d'accroissement du contentieux, les délais de règlement - mais c'est une solution parmi d'autres - ne peuvent que s'aggraver si l'on ne passe pas par des cours d'appel administratifs interrégionales. Je soulignerai cependant que, dans cette nouvelle construction, il importera absolument qu'à côté d'un pouvoir général de cassation le Conseil d'Etat - c'est contraire aux principes, mais tout au Conseil d'Etat est pratiquement contraire aux principes - conserve un droit d'évocation lui permettant d'assurer, lorsqu'il le décidera, l'unité de la jurisprudence administrative. Il faudra même lui conserver aussi - c'est aussi contraire aux principes, mais cela n'a aucune importance - un droit d'intervention en première et dernière instances.

En quatrième lieu, j'approuve pour ma part totalement la proposition de la loi de MM. Mazeaud et Toubon actuellement en instance à l'Assemblée nationale - j'espère qu'elle sera rapidement examinée par le Sénat - visant à rétablir à soixante-huit ans la limite d'âge des membres du Conseil d'Etat qui en font la demande. Vous savez combien le Sénat s'était opposé à cet abaissement de la limite d'âge dans lequel il avait vu, à côté d'arrière-pensées politiques inconscientes, une méconnaissance des conditions de fonctionnement de nos hautes juridictions. (*Murmures sur les travées socialistes.*)

Les arguments que nous avons développés en 1984 pour le maintien de cette limite d'âge sont encore, je pense, dans toutes les mémoires et je me dispenserai de rappeler l'absence totale de motivation véritable qui accompagna ce texte et qui fit rentrer dans le droit commun, contre l'intérêt le mieux compris de l'Etat, les hauts magistrats de la Cour de cassation, de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat.

Je suis persuadé que l'institution d'une limite d'âge volontaire à soixante-huit ans, notamment pour les membres du Conseil d'Etat, contribuera à améliorer le fonctionnement de la section du contentieux. J'avais eu l'occasion de le dire à cette même tribune, j'estimais, au-delà de toute préoccupation personnelle, que l'Etat avait eu tort, à cette époque, de se priver du service d'un certain nombre de très hauts magistrats qui représentaient pour lui une véritable mémoire infiniment précieuse et difficilement remplaçable.

Monsieur le garde des sceaux, je pense que la commission des lois restera dans le domaine qui est le sien lorsque je vous indiquerai que nous avons décidé de procéder, dans les prochains mois, à des visites, plus systématiquement que nous n'avons pu le faire jusqu'à présent du fait du rythme du travail législatif auquel nous avons été soumis par tous les gouvernements, dans les établissements pénitentiaires, dans les services d'éducation surveillée et dans les centres qui seront mis sur pied pour les besoins spécifiques des toxicomanes.

Je vous apporte donc, monsieur le garde des sceaux, une adhésion totale de la majorité de la commission des lois aux orientations que vous nous avez proposées et à l'action que vous entendez mener. Cette action, nous avons l'intention de

la suivre sur le terrain et peut-être aurons-nous ainsi le sentiment de vous aider à ce qui me paraît correspondre au souci et aux vœux de la très grande majorité des Français : faire en sorte que notre pays soit doté d'une justice qui ne soit plus une justice du XIX^e siècle mais une justice du XXI^e siècle. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Authié, rapporteur pour avis.

M. Germain Authié, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (Services généraux). Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, cette année, la commission des lois a estimé devoir présenter trois rapports distincts sur les avis qui lui étaient demandés dans la discussion du budget de la justice : l'administration centrale de la Chancellerie et les services judiciaires, l'administration pénitentiaire et enfin, l'éducation surveillée. Pour ma part, j'aurai l'honneur de vous présenter le premier de ces rapports.

Je m'efforcerai de remplir la mission qui m'a été confiée avec rigueur et objectivité, fidèle en cela à la ligne de conduite adoptée par notre regretté collègue Tailhades - dont je tiens ici à saluer la mémoire et à qui je rends hommage - qui avait présenté ce rapport durant de nombreuses années.

Je bornerai mon exposé à un certain nombre d'observations sur l'administration centrale et les services communs ainsi que sur les services judiciaires.

Je crois utile, préalablement, de mettre en évidence quelques observations générales qui me semblent se dégager de l'analyse du projet de budget qui nous est soumis.

Dans le contexte général caractérisé par la rigueur budgétaire, le budget de la justice apparaît, c'est exact, comme globalement favorisé.

Une lecture rapide pourrait laisser croire que l'action du garde des sceaux s'inscrit dans la continuité puisque le budget de la justice progresse d'une année sur l'autre et qu'il a augmenté, entre 1982 et 1986, de 28,7 p. 100 en francs constants.

On peut espérer ainsi que l'effort d'équipement entrepris depuis quelques années sera poursuivi, ce qui témoigne de la prise de conscience par tous des besoins immenses d'un service public demeuré durant des décennies le « parent pauvre » dans la répartition des crédits budgétaires.

Il convient aussi de constater que l'augmentation des dotations allouées à la Chancellerie ne profite pas également à tous les départements de ce ministère : services judiciaires, 43,47 p. 100 ; administration pénitentiaire, 28,01 p. 100 ; administration centrale, 16,73 p. 100 ; et, hélas ! éducation surveillée, 9,84 p. 100.

Il faut noter que 1 099 emplois nouveaux sont prévus dans ce budget ; c'est là une donnée non négligeable. Sur ce nombre, 106 sont affectés aux services judiciaires et 993 à l'administration pénitentiaire.

La première partie de notre rapport écrit traite de l'administration centrale et des services communs, du Conseil d'Etat et de la commission nationale de l'informatique et des libertés.

La deuxième partie est consacrée à un examen détaillé des services judiciaires ; je n'y reviendrai pas.

S'agissant de l'administration centrale et des services extérieurs communs, nous nous sommes attachés à présenter un schéma des moyens et des structures et à faire avec précision le point des réalisations au 30 septembre 1986.

Les moyens alloués à l'administration pénitentiaire tiennent compte, semble-t-il, de trois priorités : la politique sécuritaire telle que la conçoit le Gouvernement, avec le renforcement de la prévention et de la répression de la toxicomanie ; le transfert à l'Etat des charges de justice supportées par les collectivités locales, adopté en 1983 mais retardé à deux reprises ; la poursuite du développement de la politique d'informatisation des juridictions.

On peut regretter que les moyens financiers mis en œuvre ne s'accompagnent pas toujours de l'affectation de personnels en nombre suffisant, sauf dans l'administration pénitentiaire. Vous trouverez les chiffres relatifs à l'emploi dans le rapport écrit.

Il nous est apparu opportun de rappeler les modifications qui ont affecté les structures de l'administration centrale depuis 1980 : 1980 a vu la création au sein de la direction de l'administration pénitentiaire du bureau des affaires économiques et financières ; en 1983, a été créée la direction de l'administration générale et de l'équipement et de la sous-direction des greffes à la direction des services judiciaires ; 1984 a été l'année de la mise en place d'une division de l'informatique à la direction de l'administration générale et de l'équipement ; enfin, 1986 a vu la création d'un bureau de planification.

Il n'est pas prévu de remettre en question ces créations pour 1987, M. le garde des sceaux l'a confirmé.

Quelles sont les réalisations et les orientations envisagées ? Le casier judiciaire national automatisé est en service depuis le 1^{er} janvier 1982 ; des études sont en cours pour la transmission sur support magnétique des informations. La modernisation des méthodes de gestion entreprises depuis quelques années semble devoir être poursuivie ; il en va de même pour l'informatisation de la documentation. Enfin, pour le Conseil d'Etat, le projet de loi de finances pour 1987 propose une faible majoration de ses crédits de fonctionnement.

A la différence des formations administratives, nous notons hélas ! une aggravation de la situation de la section du contentieux ; une réforme rapide est souhaitable.

S'agissant de la commission nationale de l'informatique et des libertés, nous avons tenu à dresser dans le rapport le bilan des travaux de cet organisme que nous estimons nettement positif.

Dans la deuxième partie de notre rapport, nous analysons les crédits : 5 803 millions de francs sont alloués aux services judiciaires.

La politique judiciaire s'orientera, en 1987, autour de trois priorités qui s'inscrivent dans la continuité de la politique menée depuis plusieurs années : poursuite du renforcement des moyens des juridictions pénales, mise en place effective au 1^{er} janvier 1987 du transfert des charges de justice de l'Etat ; poursuite de l'effort de modernisation.

Le budget pour 1987 prévoit la création de 75 emplois de magistrats et la création de 49 postes de fonctionnaires dans les tribunaux, cours et conseils de prud'hommes. S'agissant du problème de l'encombrement des tribunaux, les divers rapporteurs s'interrogent sur les réponses à y apporter.

Depuis 1975, le nombre des affaires en cours a approximativement doublé. Cependant, depuis 1983, un infléchissement de tendance a été constaté. L'analyse que nous présentons dans notre rapport écrit justifie cette affirmation.

Il convient donc de poursuivre la modernisation et l'amélioration du fonctionnement des tribunaux. L'équipement en matériel informatique va ainsi se poursuivre.

A la suite des travaux d'un certain nombre de commissions mises en place ces dernières années, plusieurs priorités ont été retenues : améliorer les techniques de travail, rationaliser les circuits de production, favoriser la communication dans l'institution, redéployer les modes de règlement des conflits.

L'application de ces mesures devrait permettre, si elles sont poursuivies, d'atteindre le premier objectif fixé, c'est-à-dire l'équilibre dans toutes les juridictions, à un terme assez rapproché, entre les affaires nouvelles et les affaires jugées.

J'aborderai rapidement la mise en œuvre, à compter du 1^{er} janvier 1987, du transfert à l'Etat des compétences en matière de justice jusqu'à présent exercées par les départements et les communes. Elle conduira la Chancellerie à financer directement, en 1987, sur un chapitre budgétaire unique, l'ensemble des dépenses d'investissement du service public de justice. Vous trouverez dans le rapport écrit, mes chers collègues, le détail des opérations envisagées et financées.

Je rappelle au passage ce que je vous indiquais lors de votre venue devant la commission des lois, monsieur le garde des sceaux : je constate, pour le regretter, que rien n'est prévu pour doter d'un tribunal de commerce les départements qui n'en ont pas encore. J'avais d'ailleurs déjà eu l'occasion, en son temps, de faire la même remarque à votre prédécesseur.

Dans le domaine de la politique de solidarité du ministère de la justice, on peut regretter que l'effort consenti en 1987 soit inférieur à celui des années précédentes. Par exemple, le

ministère de la justice n'envisage pas de procéder à une réévaluation des plafonds de ressources en matière d'aide judiciaire.

En revanche, comme je le souligne dans le rapport écrit, un certain effort est poursuivi en matière d'aide aux auxiliaires de justice et d'indemnisation des avocats commis d'office.

Comme les années précédentes, des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1987 permettront de continuer l'effort qui devrait rester axé sur deux priorités : meilleur accès de tous les citoyens à la justice et solidarité à l'égard des victimes. Au 30 septembre 1986, les indemnités accordées à celles-ci par l'Etat avaient atteint 30,7 millions de francs ; les crédits inscrits au projet de budget pour 1987 s'élèvent, eux, à 42 millions de francs.

En terminant, je reprendrai la conclusion du rapport écrit. Le rapporteur pour avis que je suis constate que les crédits du ministère de la justice sont, certes, en progression mais, comme vous l'avez indiqué devant la commission des lois, monsieur le garde des sceaux - vous l'avez rappelé en début de séance - ce budget est à la fois « satisfaisant et pas satisfaisant ».

Dans la répartition des crédits budgétaires, ce dernier est demeuré et demeure le « parent pauvre » au regard des immenses besoins des divers services de votre ministère.

Il est évident, par ailleurs, que, si les crédits mis à la disposition de la Chancellerie pour le fonctionnement de l'administration centrale, des services communs et des services judiciaires, de même que ceux qui sont destinés à l'administration pénitentiaire, sont globalement satisfaisants, le budget de l'éducation surveillée constitue, lui, le « parent pauvre du parent pauvre ».

La majorité de la commission des lois a manifesté son plein accord avec les orientations proposées par M. le garde des sceaux. M. le président de la commission l'a rappelé il y a quelques instants. Elle a donc émis un avis favorable à l'adoption des crédits des services judiciaires figurant dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1987. *(Applaudissements.)*

M. le président. La parole est à M. Thyraud, rapporteur pour avis.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (Administration pénitentiaire). Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, l'administration pénitentiaire est avant tout un organe d'exécution. Elle se situe en aval de la décision de justice. Elle doit ainsi faire face à des courants dont elle n'a pas les moyens de maîtriser les flux. Jamais elle n'a connu une situation aussi difficile que celle qui est provoquée par l'accroissement actuel du nombre des détenus.

Au nom de la commission des lois, je rends hommage à la conscience professionnelle de cette administration. Cet hommage s'adresse également à tous les juges de l'application des peines et à ceux qui, autour d'eux, participent à l'œuvre de prévention et au traitement de la délinquance.

L'administration pénitentiaire bénéficie cette année, dans un budget de la justice lui-même en progression, d'un sort privilégié. Quarante pour cent pour les crédits d'équipement, 1080 créations d'emploi, voilà des chiffres qui sortent de la routine et qui sont d'autant plus significatifs que le contexte général est aux restrictions de crédits.

Pour obtenir ces moyens exceptionnels, il vous a fallu une grande force de conviction, monsieur le garde des sceaux.

L'année 1987 sera marquée par cette augmentation budgétaire, dont il serait souhaitable qu'elle corresponde à une prise de conscience des problèmes de l'administration pénitentiaire. Malheureusement, ce rythme, même soutenu, serait insuffisant pour remédier avant vingt ans à l'encombrement scandaleux des maisons d'arrêt. C'est pourquoi l'année 1987 verra également la mise en œuvre de solutions originales. Bouleversant la tradition, vous en avez pris l'initiative, monsieur le garde des sceaux, non seulement pour des raisons de bonne gestion, mais aussi - vous l'avez déclaré devant la commission des lois - parce que vous ne pouvez admettre les atteintes aux droits de l'homme que représentent certaines conditions de détention.

Au cours de mon exposé, je dresserai d'abord rapidement un constat, un état des lieux ; j'évoquerai ensuite la condition pénitentiaire telle qu'elle a évolué dans les textes ; puis j'aborderai les solutions nouvelles sur le point d'être mises en oeuvre ; enfin, je conclurai en attirant l'attention des responsables des collectivités territoriales sur l'intérêt de leur concours.

L'administration pénitentiaire dispose d'un parc de 142 maisons d'arrêt et de 36 établissements pour peine. Sur ces 178 établissements, 30 seulement ont été construits depuis 1914 et 29 occupent des bâtiments dont la construction est antérieure au XIX^e siècle.

Dans cet ensemble, qui compte 32 500 places, vivent 50 000 détenus, dont la moitié sont âgés de moins de trente ans. La moyenne d'occupation est de 169 p. 100, mais, en fait, l'encombrement existe seulement dans les maisons d'arrêt. Le taux d'occupation est ainsi de 234 p. 100 à Bois-d'Arcy - je me souviens lorsque nous avons discuté des crédits pour la construction de cette prison, qui compte parmi les plus récentes - de 264 p. 100 aux Baumettes, à Marseille, et de 329 p. 100 à Lyon. A Pontoise il y a actuellement 396 détenus pour 98 places.

Cette surpopulation se manifeste par la coexistence, sur quelques mètres carrés de sol et dans quelques mètres cubes d'air, d'un nombre excessif de détenus, qui vivent dans une promiscuité d'un autre âge. Ils ont à peine la place de s'asseoir dans la journée ; le soir, pour dormir, ils doivent tirer un ou deux matelas placés sous les couchettes.

Les services généraux sont également insuffisants par rapport à des effectifs pour lesquels ils n'avaient pas été conçus.

Devant l'énormité de certains crimes ou exactions, devant l'extension de la délinquance et de la violence, l'opinion publique exige que les sanctions prononcées par les tribunaux soient exécutées sans faiblesse. Elles ne devraient être exécutées que dans le respect des lois et des règlements, ce qui n'est pas le cas le plus souvent. Certains parquets en viennent à mesurer les poursuites ou les exécutions de peine aux capacités d'hébergement carcéral. Il n'est pas interdit de penser que celles-ci influencent parfois les tribunaux.

La situation est d'autant plus choquante que les dépassements de capacité concernent des prévenus et des condamnés à de courtes peines.

Il ne faut pas être surpris que, dans de telles conditions, le taux de récidive soit, en moyenne, de 60 p. 100, alors que la prison est faite, d'après nos lois, pour punir, mais aussi pour remettre le condamné sur le droit chemin, ce qui est l'intérêt de la société.

Il existait déjà, en vue d'une réinsertion sociale, un dispositif réglementaire. Il a été grandement renforcé par un décret du 6 août 1985, lequel comprend 105 articles modifiant le code de procédure pénale.

Les textes en vigueur tendent à l'individualisation de la peine, par la prévention médicale, par l'instruction des détenus, souvent analphabètes, par leur formation professionnelle, par l'extension, encore insuffisante et si nécessaire, du travail en prison. Par ailleurs, des mesures en vue de l'amélioration des conditions de détention ont été adoptées, qui constituent autant d'obligations nouvelles pour les surveillants. Il en est ainsi des parloirs libres, des possibilités d'appels téléphoniques, des nouvelles activités culturelles et sportives.

Ces mesures, dont l'opportunité ne peut être discutée, ne sont pas toujours mises en œuvre, faute d'équipements correspondants, alors qu'elles sont, de même que la télévision dans les cellules, un facteur de diminution de la tension générale dans l'établissement.

Les inconvénients de la prison, même lorsque la peine est subie dans des conditions normales, ont souvent été soulignés. Il faudrait éviter la première incarcération, qui est la source de bien des maux.

L'action du comité national de prévention et des comités départementaux et locaux, où siègent nombre d'entre vous, mes chers collègues, est de plus en plus efficace.

Les juges de l'application des peines, les comités de probation et leurs agents font un travail méconnu, mais fructueux. Ils interviennent aussi bien pour les mesures de contrôle judiciaire que pour le sursis avec mise à l'épreuve. Leur action en faveur des libérés conditionnels et des libérés définitifs est

essentielle. Ils sont la cheville ouvrière des travaux d'intérêt général. Il convient de souligner le succès croissant de cette peine, qui semble être appréciée des tribunaux pour son exemplarité et son efficacité. Conçue à l'origine comme une peine alternative à la prison, elle devient une peine autonome.

Le budget pour 1987 prévoit la poursuite des constructions en cours et l'ouverture de nouveaux chantiers ; mais ce sont seulement 1 391 places nouvelles de détention qui seront disponibles en exécution des programmes précédents. A titre de dépannage, 5 000 places en préfabriqué sont financées pour 1987 ; il s'agit d'une très heureuse initiative, pour une solution très partielle, mais rapide des problèmes actuels.

Pour alléger les effectifs en détention et poursuivre d'une manière active la réinsertion sociale, une nouvelle formule, celle des chantiers extérieurs, sera également développée, au point d'occuper 2 000 jeunes détenus dans le cadre d'une large rotation. L'expérience des chantiers de débroussaillage du massif du Tanneron conduite avec des détenus de Draguignan a été très encourageante. A ce sujet, je souligne que, pour contrôler une équipe de vingt détenus, il faut un minimum d'un surveillant vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Cela représente le plein emploi de sept postes pour une semaine. On conçoit la nécessité de trouver des formules moins contraignantes sur le plan du personnel. C'est ce que tente avec succès l'association « Jeunes en équipes de travail », dont je décris l'expérience dans mon rapport écrit.

Pour que des associations comme celles-ci puissent rendre l'immense service de s'occuper des jeunes détenus et tenter d'en faire des hommes responsables, un obstacle purement formel doit être surmonté : il faudrait, monsieur le garde des sceaux, compléter la nomenclature budgétaire en ouvrant au chapitre 34-23 une ligne budgétaire permettant le paiement de l'équivalent d'un prix de journée, couvrant la totalité des coûts de prise en charge, aux institutions associatives qui prennent en charge des détenus en chantier extérieur. La commission des lois espère en votre accord et en celui de M. le ministre des finances.

J'en arrive maintenant au projet de réalisation du vaste programme de constructions dont vous êtes l'auteur, monsieur le garde des sceaux. Il n'existe pas d'inscription budgétaire à son sujet ; mais le débat a été ouvert dans la presse et dans le public avant de l'être prochainement devant le Parlement. La commission des lois ne pouvait faire moins que d'en recueillir les échos, même si elle n'a actuellement à prendre parti ni sur le principe ni sur les modalités.

Il semble en premier lieu nécessaire de ne pas employer les mots « privé » et « étatisé », qui faussent le jugement que l'on peut porter sur le projet. C'est avec satisfaction que j'ai constaté que vous aviez la même opinion, monsieur le garde des sceaux.

M. Jacques Bialski. C'est pareil !

M. Charles Lederman. Il est vrai que la formulation est gênante !

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis. Elle est fausse, mon cher collègue !

Assimilés à « déréglementation », ces mots s'accordent mal avec le projet tel qu'il est connu. Dans les concessions de service public, dans les sociétés d'économie mixte, la notion de service public s'exprime par des contraintes techniques et par des contrôles de l'autorité administrative. En la circonstance, on peut concevoir des exigences encore plus grandes. Les termes « établissements habilités » sont les termes exacts. Il appartiendra au Parlement de fixer les limites de l'habilitation.

Le bref débat qui a eu lieu au sein de la commission et qui ne préjuge pas son attitude ultérieure a moins porté sur la manière de construire que sur celle de gérer, vous n'en serez pas surpris, monsieur le ministre.

Certains ont exprimé des réserves sur l'existence de sociétés commerciales ayant pour raison d'être de réaliser des bénéfices sur la peine. Pour eux, le système serait plus acceptable si les maîtres d'œuvre étaient des associations ne poursuivant aucun but lucratif, à l'image de ce qui existe pour l'éducation surveillée.

J'ai recueilli également l'expression de la crainte qu'un supplément de places dans les prisons ne provoque une inflation pénale. Mais nous n'en sommes pas là, et de loin !

Enfin, il existe dans les esprits une sacralisation de la fonction de punir. Une meilleure connaissance du monde carcéral permettrait de comprendre que, si les surveillants emploient parfois la coercition, ils s'identifient le plus souvent aux travailleurs sociaux avec lesquels ils coopèrent.

Je crois pouvoir dire qu'il existe un large consensus pour que la solution au problème très grave de l'encombrement des établissements pénitentiaires ne soit pas fournie par de massives remises de peine, qui seraient la seule alternative à un refus des solutions qui sont proposées. Il faut de nouveaux établissements permettant l'application des textes en vigueur, lesquels concilient la privation de liberté avec les nécessités de l'éducation et de la réinsertion des détenus. Cela signifie des prisons avec des cellules individuelles, mais aussi avec des terrains de sport, des gymnases, des classes et des ateliers pour la formation technique. C'est un changement profond dans la conception fonctionnelle et dans l'organisation des prisons qui doit être mis en œuvre à l'occasion de cette crise, qui interpelle chacun de nous dans sa conscience.

Pour conclure, je lance un appel aux élus locaux que vous êtes, mes chers collègues, afin que les collectivités territoriales que vous administrez participent encore davantage à l'œuvre de prévention de la délinquance et à celle de réinsertion sociale des détenus. Il faut savoir que vos subventions sont indispensables aux comités de probation, lesquels ont également besoin de vos propositions pour l'ouverture de chantiers confiés à des détenus ou pour l'exécution de travaux d'intérêt général.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois vous invite, mes chers collègues, à voter les crédits de l'administration pénitentiaire ; leur augmentation très importante et les initiatives qui l'accompagnent justifient votre approbation. (*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. de Cuttoli, rapporteur pour avis.

M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (Éducation surveillée). Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le troisième et dernier volet du budget du ministère de la justice concerne l'administration de l'éducation surveillée.

Avant d'examiner les crédits qui sont affectés à celle-ci, il convient de rappeler très brièvement que cette direction du ministère de la justice « traite » - c'est le terme - environ 200 000 jeunes, dont 60 000 dans le secteur public et l'immense majorité - environ 140 000 - dans un secteur privé - mais je crois que ce mot « privé » n'a pas une très bonne résonance ici en ce moment et je l'appellerai donc le secteur associatif.

Le secteur public de l'éducation surveillée comprend 331 établissements ou services dépendant de 88 directions départementales et de 11 délégations régionales. Le secteur associatif comprend 929 établissements ou services qui sont habilités par le ministère de la justice ou agréés par les D.D.A.S.S.

Le secteur public a le monopole de la prise en charge des mineurs délinquants qui n'ont pas été condamnés à une peine d'emprisonnement ferme. Les autres jeunes - mineurs en danger, jeunes majeurs de moins de vingt et un ans - sont répartis entre les deux secteurs, soit par décision judiciaire, soit par la D.D.A.S.S., soit par les familles, soit même, dans certains cas, par la sécurité sociale.

La règle de l'éducation surveillée, vous le savez, est qu'elle se déroule en milieu ouvert - le dernier établissement fermé a été supprimé en 1979. L'hébergement dans les établissements n'existe qu'à titre tout à fait exceptionnel.

Les mineurs de moins de dix ans - c'est à la fois significatif et quelque peu inquiétant - constituent 30,1 p. 100 de cette jeune population ; ils sont surtout répartis dans le secteur associatif, ainsi que les filles - 30 p. 100 de la population des jeunes.

La finalité de l'action éducative est la préparation à l'insertion sociale, la formation éducative et la formation professionnelle.

Enfin, il convient de souligner le rôle important de l'éducation surveillée dans les mesures d'investigation qui sont ordonnées par les juridictions de la jeunesse : enquêtes sociales, consultations, mesures d'observation en milieu ouvert ; elles sont nombreuses : environ 25 000 par an.

Le budget de l'éducation surveillée supporte la totalité des dépenses du secteur public et une partie des dépenses du secteur associatif, car la part concernant l'assistance éducative aux mineurs en danger est supportée par les crédits de l'aide sociale à l'enfance.

Le projet de budget de l'éducation surveillée pour 1987 est, je le déclare tout de suite, un budget courageux, un budget réaliste.

Il marque une pause - que, bien entendu, tous ici nous espérons courte - dans la progression des crédits.

La dotation en crédits de paiement demandée par le Gouvernement est de 1 313 millions de francs, soit 9,84 p. 100 du budget total de la Chancellerie. Ces crédits de paiement recouvrent des crédits de fonctionnement, qui sont restés stables, et des crédits d'équipement, soit 34 millions de francs, qui sont en légère diminution. Au total, la diminution des crédits de paiement est, d'après les chiffres qui m'ont été communiqués, de 0,4 p. 100 par rapport au budget de 1986.

En ce qui concerne les moyens humains mis à la disposition de l'administration de l'éducation surveillée, les effectifs au 1^{er} août 1986 comportaient 5 669 agents publics, dont 2 854 éducateurs et 402 professeurs techniques. Entre 1980 et 1984, 725 emplois nouveaux ont été créés, dont 375 ont été consacrés aux personnels éducatifs. Au 31 décembre 1985, c'est-à-dire le dernier jour du budget précédent, 164 postes étaient vacants. En 1985, il n'a été procédé à aucune nomination. L'année 1986 a vu la suppression de douze emplois.

Le projet de budget pour 1987 prévoit une suppression de 209 emplois. Le rapport de la commission des finances avance le chiffre de 197. La différence doit dépendre de la façon dont les décomptes sont effectués. Quoi qu'il en soit, je tiens immédiatement à rassurer le Sénat, la suppression de ces emplois n'entraîne absolument aucun licenciement.

En revanche, nous observons la création de vingt emplois de sous-directeurs. Il s'agit d'une mesure importante qui permet aux chefs de services éducatifs d'accéder à ce grade et elle permet, par voie de conséquence, aux éducateurs d'accéder au grade de chef de service.

Nous notons également 23 titularisations pour des emplois de catégorie C et D. Il ne reste dans cette administration que quelques contractuels, la tendance étant à la fonctionnarisation totale.

Mes chers collègues, la stabilité de ce budget a déjà été critiquée par M. le rapporteur spécial. Elle sera probablement critiquée encore par d'autres de nos collègues dans cette enceinte, comme elle l'a déjà été à l'Assemblée nationale.

Je vous épargnerai des digressions sur le thème qu'un budget qui ne progresse pas régresse, sur les différences entre les francs constants et les francs courants, différences qui sont au surplus sans grande valeur en raison du très faible taux de l'inflation cette année.

Toutefois, qu'il me soit permis de remarquer que certaines indemnités de l'administration de l'éducation surveillée ont été revalorisées : indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires, indemnité de conducteur automobile, indemnités de gestion, indemnités de responsabilité des personnels administratifs, indemnités de surveillance de nuit, indemnité forfaitaire spéciale pour les personnels des services extérieurs exerçant leurs fonctions dans les maisons d'arrêt.

D'autre part, nous observons une augmentation de 3 p. 100 des crédits affectés au matériel et au fonctionnement des services, une hausse des crédits de téléphone, une progression de 2,05 p. 100 des crédits de parcs automobiles et de carburant. Il est évident que l'économie réalisée par la suppression d'emplois permettra l'amélioration générale de ce budget.

Mes chers collègues, cette stabilisation budgétaire marque une volonté très nette de la Chancellerie - nous sommes obligés de le reconnaître, M. le garde des sceaux nous le rappelait tout à l'heure - de reconsidérer complètement le système de l'éducation surveillée, dans une période où, hélas ! le nombre de jeunes en danger risque malheureusement de s'accroître, notamment en raison de l'aggravation de la toxicomanie.

Les récents scandales qui ont été révélés ces dernières années ont amené le garde des sceaux - je suis heureux de répéter aujourd'hui ce que j'ai dit en commission - dont nous connaissons les options courageuses, à se demander « si les établissements assurent complètement la surveillance et l'éducation des mineurs délinquants que leur confient les magistrats ».

La montée de la toxicomanie, la suppression des établissements « fermés », qui semblent relever peut-être d'une certaine idéologie plutôt que du réalisme, ont conduit le ministre de la justice à demander, en septembre dernier, un « audit ». Je vous avoue que, quant à moi, c'est un mot que je n'aime pas beaucoup.

M. Marc Lauriol. Moi non plus ! C'est un mot anglais.

M. Jacques Bialski. Cela sert beaucoup. Quand on ne sait plus quoi faire, on demande un audit.

M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis. Il paraît que tout le monde le comprend ! Je l'ai cherché dans le dictionnaire ; je ne l'y ai pas trouvé, mais on le trouve dans les documents officiels.

Le système actuel sera reconsidéré, nous dit le garde des sceaux, en fonction de ce bilan, afin - ce sont, semble-t-il, les grands axes prioritaires de la politique de l'éducation surveillée - d'éviter l'osmose entre les jeunes délinquants et les jeunes en danger, d'assurer le contrôle efficace de l'administration centrale dans les établissements et les services, de veiller à la conformité des méthodes éducatives, au respect des règles et des procédures et, enfin, d'utiliser de façon rationnelle les ressources en personnel et en patrimoine immobilier qui sont consacrées à l'éducation surveillée.

Mes chers collègues, l'analyse de ce budget, dans le cadre étroit d'un simple avis de la commission des lois, ne pouvait qu'être succinct. Notre commission s'est montrée moins sévère que la commission des finances, dont je comprends cependant le sentiment. M. le président Larché nous a rappelé tout à l'heure que la commission des lois avait approuvé pleinement le budget de l'éducation surveillée.

Avant de terminer, j'ajouterai - mais est-ce nécessaire puisque nous sommes tous sur la même longueur d'onde dans ce domaine ? - que la santé morale et physique des enfants de notre pays reste la première et la plus chère de nos préoccupations parce que l'avenir de notre société en dépend.

C'est pourquoi votre commission a approuvé l'aspect réaliste et, je le répète, courageux de ce texte. Elle vous propose d'adopter ces crédits, considérant qu'il ne s'agit que d'une pause budgétaire destinée à reconsidérer rapidement dans son ensemble la politique essentielle de l'éducation surveillée. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

(**M. Pierre-Christian Taittinger remplace M. Michel Dreyfus-Schmidt au fauteuil de la présidence.**)

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

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 6 novembre 1986 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République, 24 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 21 minutes ;

Groupe socialiste, 20 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 16 minutes ;

Groupe communiste, 5 minutes.

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le temps qui m'est imparti m'obligera à prendre, pour répondre à M. le garde des sceaux et aux rapporteurs, un ton rapide et, par conséquent, plus vif que je ne l'aurais souhaité, je le

regrette vivement. En effet, le groupe socialiste dispose de vingt minutes, c'est-à-dire de très peu de temps, à la mesure du budget de la justice par rapport au budget de l'Etat, soit 1,27 p. 100.

Ce budget est insuffisant. Or, plus un budget est insuffisant et plus on devrait avoir le temps de le dénoncer et de dire ce qu'il devrait être. Il est insuffisant et nous sommes d'accord sur ce point, monsieur le garde des sceaux, puisque vous venez de nous dire vous-même qu'il est incomplet, insuffisant. En commission, vous nous avez avoué qu'il ne vous permet pas de « faire face ».

En outre, j'ai d'autant plus le droit de vous tenir ce langage que, le 25 mai 1983, je disais à votre prédécesseur : « Voilà des réformes qui demandent seulement de l'intelligence et de l'imagination et qui sont de nature à protéger très efficacement les victimes. Vous aurez donné toute la mesure en la matière. Si l'on veut encore progresser et éviter que la justice ne soit trop lente - en effet, il n'est plus de justice en ce cas - il faudra, et nous en serons tous d'accord, des crédits. »

Cela reste vrai : le budget de la justice doit faire un véritable bond pour être ce qu'il doit être. Nous en sommes fort loin.

C'est vrai même si, votre budget a augmenté puisque, par rapport au budget de l'Etat, il était de 1,17 p. 100 l'an dernier et qu'il est cette année de 1,27 p. 100.

Mais, je voudrais vous démontrer, d'une part, qu'il ne pouvait pas ne pas augmenter et, d'autre part, que, malheureusement, vous faites un mauvais usage de ces crédits.

Votre budget ne pouvait pas ne pas augmenter parce que, la crise économique étant ce qu'elle est, la délinquance augmente et il vous faut bien, tout de même, tenter d'y faire face dans la mesure du possible.

Il ne pouvait pas ne pas augmenter aussi parce que les gouvernements Mauroy et Fabius ont mis en place des politiques qui vous obligeaient à y inscrire des crédits supplémentaires. D'abord, la police a été renforcée en quantité et en qualité, et en conséquence plus de délinquants sont déferés devant les juridictions pénales. Ensuite, votre prédécesseur, qui connaissait parfaitement la matière et en qui beaucoup ne peuvent pas ne pas reconnaître le garde des sceaux modèle qu'il a été, a facilité l'accès à la justice par une information générale, par la mise en place de bureaux d'information dans les départements, par l'augmentation du plafond des ressources nécessaires à l'obtention de l'aide judiciaire, ce que vous ne faites pas, monsieur le garde des sceaux.

Vous augmentez l'indemnité des avocats, parce qu'elle ne l'avait pas été l'an dernier. Il est tout à fait dommage que l'on n'augmente pas en même temps, chaque année, cette indemnité et ce plafond.

Le budget ne pouvait pas ne pas augmenter encore parce que les frais de justice ont été supprimés, parce que les victimes sont encouragées à se porter partie civile, puisqu'elles peuvent maintenant obtenir réparation de leur préjudice.

Il résulte de ces rappels nécessaires que le nombre des plaideurs a augmenté et qu'il vous fallait donc bien des moyens supplémentaires.

L'un des rapporteurs proposait même de rétablir les frais de justice afin d'endiguer cette situation. Or, il faut choisir : si l'on veut que la justice soit aisément accessible, il faut des moyens supplémentaires pour faire face à la demande nouvelle.

Le développement de l'informatique, qu'il est nécessaire de poursuivre, entraîne aussi à l'évidence des frais supplémentaires, tout comme le renouvellement du matériel lorsque celui-ci s'avère nécessaire. Tout cela vous procurait des arguments irrésistibles pour obtenir une augmentation de votre budget.

Mais nous regrettons qu'elle ne soit pas répartie comme elle devrait l'être.

J'aborde maintenant, vous le voyez, votre politique à proprement parler. Vous avez, en effet, déclaré que la discussion du budget était l'occasion d'exposer votre politique. Vous trouverez donc normal qu'il vous soit répondu à cet égard.

S'agissant des services généraux, vous vous vantez de la création de 75 emplois de magistrats et de 24 emplois de fonctionnaires. Or, eu égard aux besoins, c'est dérisoire sans parler de la suppression de cinq emplois au Conseil d'Etat où il y a tant d'affaires qui attendent d'être jugées.

Vous dites qu'il faut développer la conciliation. Tous les praticiens vous diront que, même là où elle est obligatoire, on ne la pratique plus, parce que l'on sait très bien qu'elle n'aboutit pratiquement jamais.

Vous voulez rétablir les juges de paix. Vous nous proposiez tout à l'heure une politique du XIX^e siècle, pourquoi ne pas prévoir aussi le rétablissement des juges de paix ? Vos devanciers, et nullement vos devanciers immédiats, les avaient remplacés par les tribunaux d'instance, mais quelle est la différence, à part l'appellation ? Si c'est pour demander à des praticiens d'être des juges de paix suppléants ou des présidents de tribunaux d'instance suppléants, pourquoi pas ? A cet égard, nous n'y voyons pas d'inconvénient.

Vous voulez que les greffiers aident les magistrats à la décision. Nous pensons, quant à nous, que les magistrats doivent être assez nombreux pour prendre les décisions ; que les greffiers doivent faire leur métier et les magistrats le leur.

Vous répétez devant les commissions, l'Assemblée nationale et le Sénat, que les chefs de cour ne seraient pas des « managers ». Voilà encore un mot que, sans doute, M. de Cutillo, même s'il ne l'a pas dit, n'aime pas et qu'il n'a peut-être pas trouvé non plus dans le dictionnaire, encore que, depuis 1969, l'Académie française l'ait introduit dans la langue française, tout en précisant qu'il doit être prononcé à la française. Moi, je l'ai trouvé dans le dictionnaire *Robert des anglicismes*, où M. A. Roux écrit : « Je n'aime pas l'expression « management », non pas que j'aie pour le français les réticences d'Etiemble mais parce que je trouve le terme pompeux et agaçant. Il permet à toute une série de jeunes technocrates, n'ayant pour la plupart aucune expérience des affaires, de se proclamer experts en management comme si l'essentiel dans la direction des sociétés consistait en un ensemble de recettes techniques. »

M. Marc Lauriol. C'est bien vrai !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous dites aussi vouloir donner des primes d'activité aux magistrats.

Vous commettez ainsi deux erreurs. La première, c'est de croire que la justice peut être gérée par des hommes d'affaires. La seconde, c'est de penser que les magistrats pourraient avoir besoin de primes pour faire leur travail. Tel n'est pas le cas ! Demain comme hier, et sans primes, ils continueront de faire leur devoir avec la même et grande conscience professionnelle.

Mon collègue et ami M. Loridant traitera de l'éducation surveillée. A ce sujet, je dirai simplement - les rapporteurs eux-mêmes ainsi que plusieurs orateurs l'ont dit - combien sont indispensables les moyens pour aider, entourer, héberger, faire comprendre et aimer la vie à une jeunesse défavorisée, comme à la prime jeunesse délinquante.

Monsieur le ministre, vous avez demandé un « audit », c'est-à-dire - car, mon cher collègue, à votre différence, j'ai trouvé ce mot dans le dictionnaire - ...

M. Marc Lauriol. Quel dictionnaire ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... le dictionnaire encyclopédique Larousse de 1979...

M. Marc Lauriol. Celui qui sacrifie à tout !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... c'est-à-dire, disais-je, une, « procédure de contrôle de l'exécution des objectifs d'une entreprise ».

Je note que vous avez aussi demandé un « audit » sur l'informatique, un autre, à la requête du Conseil supérieur de la prud'homie, sur le fonctionnement des conseils de prud'hommes. Cela en fait trois.

Or, avant de connaître les résultats de votre « audit » sur l'éducation surveillée, vous commencez par supprimer 209 emplois, dont 133 d'éducateur. Vous montrez ainsi que vous préjugez le diagnostic que vous prétendez demander. Encore une fois, M. Paul Loridant dira tout ce qu'il y a à dire sur l'éducation surveillée.

Mais audit pour audit, et avant de vous lancer dans l'aventure des prisons privées, que n'en demandez-vous un sur le système pénitentiaire, voire sur l'ensemble du système judiciaire. Pourquoi pas ? Et pourquoi pas, ensuite, une loi de programme qui nous permette de discuter largement et pas seulement pendant quelques instants ?

J'en suis donc arrivé à traiter des services pénitentiaires. Si des places dans les prisons sont nécessaires - nous en sommes évidemment d'accord - il n'en faut néanmoins pas autant que vous le dites. En effet, comme l'a déclaré M. Jacques Thyraud, il y aurait davantage de places dans les prisons si les délinquants primaires n'y restaient que deux jours, ce qui suffit bien souvent à leur servir de leçon sans qu'ils aient le temps d'en ressentir les effets criminogènes, et s'ils étaient condamnés moins sévèrement - mais, bien sûr, les tribunaux sont souverains ! Par ailleurs, vous voulez mettre en prison tous les drogués qui ne voudront pas se laisser soigner de force. Vous n'entendez ni écoutez tous ceux qui, tels Mmes Pelletier, Veil et Barzach ainsi que M. Jean-Marie Girault, vous disent combien il est difficile en la matière de penser que des malades puissent être forcés de se faire soigner. Or, pour vous, si le mot n'est pas de vous, « c'est la cure ou l'incarcération ». Vous rendez-vous compte combien il faudra de prisons, sachant que, d'après vous, 2 500 000 personnes, en France, auraient touché à la drogue (*M. Marc Lauriol proteste.*), chiffre auquel il faut ajouter les jeunes laissés à eux-mêmes, sans éducateurs ?

M. Charles Descours. Non !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En vérité, le libéralisme du Gouvernement ne connaît pas de bornes !

M. Michel Rufin. C'est de la caricature !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Oui, c'est de la caricature et je vous remercie de l'avoir reconnu. Bien sûr, j'ai grossi le trait pour qu'il n'échappe à personne.

M. Charles Descours. Comme d'habitude !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je le dis avec force, nous sommes tous d'accord, sur tous les bancs du Sénat, pour constater, déplorer et vouloir stopper les ravages de la drogue mais il faut prendre garde avant de décider. Comme on l'a dit, il convient non de faire de la politique partisane et des effets auprès du public, mais de rechercher l'intérêt véritable de chacun et d'évaluer les possibilités.

M. Raymond Courrière. Très bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Or, après la libre entreprise, la libre concurrence, la liberté des prix, le libre-échange, la liberté de licenciement, les écoles que vous dites libres parce qu'elles sont privées, voilà les prisons libres ou, du moins, les prisons privées !

Aux Etats-Unis, le pays du « management » et de l'« audit », il y aurait des prisons privées. Une mission de députés en revient, ses membres ont constaté que sur 750 000 prisonniers, seuls 3 000 seraient dans des prisons privées : ce n'est qu'une expérience.

Comme le Président de la République, comme tout le monde, j'ai lu, le mieux possible, « Ecrits sur le système pénitentier en France et à l'étranger » d'Alexis de Tocqueville.

Cet auteur écrivait « La réforme des prisons n'est pas et ne doit pas être une question de parti politique ». Et aussi « La grande question est de savoir, non pas quel est le système d'emprisonnement le moins coûteux, mais quel est celui qui réprime le mieux les crimes et assure le plus la vie et la fortune des citoyens. Une société intelligente croira toujours regagner en tranquillité et même en richesse ce qu'elle dépense utilement pour ses prisons. »

Tocqueville écrivait encore : « Le même homme prend à l'entreprise la nourriture, le vêtement, le travail et la santé des détenus, système nuisible au condamné et à la discipline de la prison ; au condamné, parce que l'entrepreneur, qui ne voit dans un pareil marché qu'une affaire d'argent, spéculé sur les vivres comme sur les travaux ; s'il perd sur l'habillement, il se retire sur la nourriture ; et si le travail produit moins qu'il ne comptait, il s'indemnise en dépensant moins sur l'entretien qui est à sa charge. Ce système est également funeste à l'ordre de la prison. L'entrepreneur, ne voyant dans le détenu qu'une machine à travail, ne songe, en s'en servant, qu'au lucre qu'il veut en tirer... »

Et enfin ceci :

« Il est peut-être sage de ne pas s'engager dans les voies toujours incertaines d'un système nouveau avant que la route à suivre soit bien tracée.

« Sans doute, il serait facile d'indiquer, dès à présent, un système pénitentiaire moins mauvais que celui qui existe ; mais faut-il se contenter de faire moins mal ? et ne peut-on aspirer à faire bien ? »

« La France pourra se féliciter d'avoir ajourné la grande entreprise du système pénitentiaire, si, mettant à profit l'expérience des nations, elle sait éviter les erreurs qui, dans quelques pays, en ont compromis l'exécution, et employer les moyens qui, chez d'autres peuples, en ont assuré le succès. »

Monsieur le garde des sceaux, écoutez Alexis de Tocqueville et n'allons pas trop vite ; prenez le temps d'écouter, entre autres, Mmes Dorlhac et Veil, MM. Barrot, d'Aubert et Clément.

Vous dites : si les prisons sont privées, il pourra y avoir moins de personnel parce que l'on pourra utiliser l'électronique. Installez donc l'électronique dans les prisons d'Etat.

Vous dites aussi que les gardiens pourraient sans doute être payés moins cher dans de telles prisons. Pensez-vous que les surveillants de nos prisons soient trop payés ?

Vous dites également que l'on pourrait construire à meilleur prix parce qu'il pourra y avoir un modèle.

M. Raymond Courrière. Des « chalandonnettes » !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Continuez-vous à penser, monsieur le garde des sceaux, que l'Etat ne sait pas construire de qualité et à bon prix ?

Monsieur le garde des sceaux, méfiez-vous de votre imagination et de votre doctrine. Utilisez plutôt votre mémoire et votre expérience. Rappelez-vous que faire construire par le privé à bas prix entraîne des mécomptes et que certains lauréats de concours ne respectent pas les cahiers des charges.

Des prisons, oui ! Des prisons privées, non ! Et, passez-moi le mot, pas de « chalandonnettes » modèle 1987 ! Le groupe socialiste ne votera pas votre projet de budget. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

(M. Michel Dreyfus-Schmidt remplace M. Pierre-Christian Taittinger au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

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

M. Marcel Rudloff. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes quelques-uns ici à penser que la justice est un impératif absolu qui n'a que faire des querelles partisans.

Je suis de ceux qui ont soutenu la plupart la plupart des actions menées par le garde des sceaux précédent et qui ont voté les budgets présentés par M. Badinter. Je n'ai pas à le cacher car, pour moi, les exigences de la justice transcendent, la plupart du temps, les clivages politiques et je regrette que certains continuent à utiliser dans le budget de la justice et à propos des affaires de justice la langue de bois qui a fait tant de mal à notre pays.

J'ai donc d'autant plus de plaisir, monsieur le garde des sceaux, à vous dire le bien que je pense de votre projet de budget pour 1987. Je pense, en effet, très sincèrement qu'il est le meilleur que vous puissiez présenter dans les circonstances présentes.

Pourquoi ? Pour toutes sortes de raisons : matérielles, d'une part, et spirituelles, d'autre part.

Étudions d'abord les raisons matérielles. Après les rapporteurs, je souligne que le budget de la justice progresse de près de 10 p. 100, alors que les dépenses civiles de l'Etat n'augmentent que de 0,9 p. 100 et qu'il convient de saluer notamment, comme les rapporteurs l'ont fait, les augmentations en nombre d'emplois et les sommes engagées au titre de l'augmentation des indemnités des auxiliaires de justice en aide judiciaire.

Je laisse à M. Dreyfus-Schmidt le soin de dire que ces augmentations étaient inscrites dans les mesures prises les années précédentes. Cela ne me gêne absolument pas. De la même façon que je n'en ai pas été gêné en 1985, cela ne me gêne pas en 1987. Je souhaiterais simplement que ceux qui sont

aujourd'hui dans l'opposition fassent preuve d'une objectivité analogue à celle qui a été manifestée par ceux qui étaient dans l'opposition avant 1986.

Je dirai ensuite - c'est l'essentiel - que ce projet de budget est très intéressant en raison des motifs spirituels qui l'entourent et qui permettent au Parlement et, à travers le Parlement, à l'opinion publique et à l'ensemble des Français de se rendre mieux compte de la réalité et de la vérité en matière de justice et en matière judiciaire.

Cette vérité est d'abord que personne ne possède la vérité et qu'il n'existe pas de système intangible ou de système absolu. S'il existait, on le saurait et on l'aurait appliqué.

En réalité, la délinquance existe, c'est une rançon de la liberté de l'homme, une rançon de notre manière de concevoir l'homme. Le problème de la délinquance est commun à toutes les démocraties, à toutes les sociétés éprises de liberté. Il faut donc une bonne fois abandonner toutes les condamnations idéologiques de tel ou tel système. La vérité n'existe ni dans le système libéral ni dans le système dit sécuritaire.

La vérité, c'est d'abandonner une fois pour toutes les schémas que nous avons entendus si longtemps soit sur le laxisme des juges, soit sur les prisons trois étoiles. En fait, nous voyons enfin la vérité de face parce que vous la montrez, monsieur le garde des sceaux, du moins à ceux qui ne la connaissent pas encore.

Il était temps de dire et de faire savoir que les prisons sont surpeuplées, et je n'ai pas à ajouter un mot à ce qui a été dit, tant par vous-même que par l'ensemble des rapporteurs et des orateurs. Il était également temps de dire et de faire savoir que les conditions de vie dans les prisons étaient à la limite du tolérable quand elles ne l'avaient déjà franchie à de nombreuses reprises.

Il fallait voir la réalité telle qu'elle existe. La réalité est qu'il s'est créé dans notre pays, en raison de la surpopulation des prisons, une véritable population qui, de récidive en récidive et d'emprisonnement en emprisonnement, constitue une proportion non négligeable de l'ensemble des Français et vivant en marge de la population normale.

Telle est la désolante vérité, d'autant plus que cette population à force de récidiver et de se retrouver en prison vit dans une abominable carence professionnelle et dans un immense désert affectif qui est le malheur de notre société : 8 à 10 p. 100 de ces récidivistes n'attendent plus rien de la vie. Ils ne peuvent plus rien en attendre : personne ne les attend ; personne ne les aime ; ils ne savent plus où aller ; ils se retrouvent, de cohabitation en cohabitation forcée, dans des conditions abominables. C'est une plaie de notre société qu'il est grand temps de conjurer ; nous l'avons dit à maintes reprises au cours des années précédentes.

La vérité qui ressort de ce budget, c'est aussi que la justice est une affaire de moyens et pas seulement de principes, et qu'il ne suffit pas d'exprimer des réformes, de les annoncer ni même de les promouvoir, mais qu'il faut avoir les moyens de les concrétiser.

Nous ne pouvons espérer une justice rapide et sûre que si nous avons des magistrats en nombre suffisant. Nous pouvons le dire avec la sérénité de ceux qui, sur ce point-là, ne sont ni dans l'opposition ni dans la majorité, mais pour la justice. Les citoyens doivent savoir, eux qui réclament une plus grande sévérité et des incarcérations plus nombreuses, que les prisons sont archi-pleines, qu'il faut construire de nouveaux centres de détention et créer de nouveaux postes de gardiens, que cela coûte cher et engage la solidarité nationale.

La vérité et le réalisme imposent de rappeler que la justice ne s'arrête pas au jugement, et que celui-ci doit être exécuté, en matière civile et en matière pénale. En effet, les jugements mal exécutés ou insuffisamment exécutés portent une grave atteinte au prestige de la justice et ressemblent à des dénis de justice, vous l'avez dit.

Vous avez donc, justement, attaché une grande importance au pénitentiaire. La nécessité et le réalisme vous ont contraint à déposer un projet de loi dont nous discuterons prochainement, sur lequel je ne m'exprimerai pas aujourd'hui, même de manière sémantique. Je dirai simplement qu'il ne s'agit ni d'en faire un enjeu politique, ni d'y voir un défi politique. Il s'agit d'apporter une réponse à une situation intolérable dont il faut bien mesurer les conséquences si rien n'était fait pratiquement pour l'améliorer.

Dans quelque temps, nous examinerons, avec prudence et attention, ce texte sur le libellé duquel je ne me prononcerai pas ce soir. Je sais en effet que le libellé lui-même pose déjà problème. C'est d'ailleurs caractéristique : on va commencer par mener une discussion sémantique sur le libellé, alors qu'il s'agit de bien autre chose ! Il s'agit de la réalité de milliers d'hommes et de femmes qui vivent dans des conditions indignes d'une société et d'un pays comme les nôtres !

M. Charles Lederman. Qui a commencé cette discussion ?

M. Marcel Rudloff. Il ne s'agit pas de savoir qui a commencé mais de dire que, de toute façon, l'affaire ne se ramène pas à une querelle sémantique.

Si M. Dreyfus-Schmidt était là...

M. Charles Lederman. Il est derrière vous !

M. Marcel Rudloff. Malheureusement, je ne peux pas m'adresser à lui en tant que président.

M. le président. Lui non plus. *(Sourires.)*

M. Marcel Rudloff. En tout cas, il peut difficilement reprocher au garde des sceaux de remonter au XIX^e siècle alors qu'il lit si bien Alexis de Tocqueville ! Chacun a son XIX^e siècle ! *(Sourires.)*

Il y a de bonnes choses dans votre projet, monsieur le garde des sceaux, vous seriez déçu si je vous disais le contraire. Mais, comme nos rapporteurs l'ont dit, il y a un pan important qui n'est pas encore très clair. Je sais que vous y pensez mais il faut le dire à haute voix.

Il y a tout le problème posé par la délinquance juvénile ; en fait, elle n'est pas juvénile, elle est infantile. Nous sommes, à l'heure actuelle, totalement démunis contre la délinquance des enfants de huit à dix ans, à laquelle M. de Cuttoli a fait allusion tout à l'heure.

Vous allez faire procéder à un audit des établissements d'éducation surveillée et vous obtiendrez ainsi des éléments de réponse. Toutefois, il s'agira d'une réponse ni définitive ni globale à ce formidable problème qui se pose aux nouvelles sociétés et pour le règlement duquel toutes les mesures jusqu'ici pratiquées, qu'elles soient d'éducation ou de répression, sont pour le moins sujettes à caution. Il faut revoir l'ensemble du dispositif avec beaucoup d'humilité, beaucoup de modestie et - je crois devoir le dire - beaucoup de cœur et beaucoup de foi.

La délinquance des enfants et des jeunes n'est pas uniquement due à la drogue et à la toxicomanie. Elle provient d'autres éléments et, sur ce point aussi, des efforts doivent être accomplis. A cet égard, il me semble qu'un prochain budget sera sur ce point plus explicite lorsque les recherches auront abouti.

Je conclurai très simplement à partir de ce problème de la délinquance des enfants et des jeunes. Tout le monde se rend bien compte que les problèmes de justice ne peuvent être réglés par une froide réflexion. On ne peut aborder les problèmes de justice qu'avec beaucoup de cœur et beaucoup de foi.

Certes, il est nécessaire - et des progrès ont été faits dans ce sens - que nos concitoyens prennent une conscience de plus en plus nette des enjeux d'une politique de justice et de la manière dont celle-ci est rendue. Il est bon que des réflexions soient menées sur de nouvelles modalités d'exécution des peines, mais l'essentiel, une fois encore, est de savoir qu'il est des domaines dans lesquels les enjeux politiques sont dépassés, qu'il est des domaines dans lesquels les hommes et les femmes qui souffrent, qui travaillent, qui sont sur le terrain au quotidien jour et nuit, attendent autre chose des responsables politiques que d'éternels défis ou d'éternelles arguties, comme eux qui depuis des jours ou des semaines, des mois et des années, sont lancés de part et d'autre. Ils attendent l'abandon de la langue de bois car cela aussi, pour eux surtout, c'est le réalisme. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I., du R.P.R. ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique et sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai rarement regretté autant qu'en cet instant de ne pas avoir le temps de répondre à ce

que j'ai entendu jusqu'à présent. Je vais donc m'en tenir à ce que j'avais préparé, mais je me propose, à l'occasion de la discussion de deux amendements que nous avons déposés au nom du groupe communiste, de revenir un peu plus tard sur deux problèmes qui nous paraissent importants. Je m'en expliquerai tout à l'heure.

La situation de votre ministère, monsieur le garde des sceaux, est, financièrement parlant, critique. Cela n'est pas nouveau et nous importe trop pour que nous ne remarquions pas la légère croissance de l'enveloppe financière affectée à votre département ainsi que la création de 2 697 emplois prévus dans le budget que nous examinons.

Néanmoins, derrière cette progression générale, se dissimule une inégalité de traitements préoccupante entre les services judiciaires et les services pénitentiaires, inégalité qui profite à ces derniers et qui n'est pas de nature à résoudre les problèmes actuels propres à votre ministère.

Ce que vous avez appelé « les denis de justice pour cause de lenteur des tribunaux » constitue pour les justiciables, c'est vrai, l'un des problèmes majeurs. Il faut, en effet, dix à treize mois en moyenne pour qu'une affaire vienne devant un tribunal de grande instance, treize à vingt mois en moyenne pour la cour d'appel et, pour l'une d'entre elles, il faut même attendre en moyenne vingt-huit mois.

Pour réduire ces délais, des moyens plus importants sont nécessaires. La France compte aujourd'hui moins de magistrats qu'au milieu du XIX^e siècle - décidément nous nous y référons tous - pour une population qui est passée de 37 millions à 55 millions d'habitants, alors que le nombre des affaires - vous l'avez souligné tout à l'heure, monsieur le ministre - a augmenté dans de fortes proportions.

Face à cette situation, vous nous proposez, certes, quelques augmentations de crédits et quelques créations de postes mais l'essentiel des 2 697 emplois annoncés s'explique par le transfert à l'Etat, à compter du 1^{er} janvier 1987, des charges de justice indûment supportées jusqu'ici par les collectivités locales.

Votre proposition principale se résume donc, monsieur le garde des sceaux, à ce que vous appelez un « meilleur management de la justice ». Je ne sais pas s'il faut prendre l'accent anglais, même si on l'a mauvais, ou s'il faut essayer de prononcer le mot avec l'accent habituel, c'est en tout cas un mot insupportable, quand bien même, comme vous le disiez tout à l'heure, monsieur le ministre, il serait franco-anglais.

Votre budget fait aussi appel à des ressources extérieures. Je reviendrai plus tard dans le débat sur le problème des ressources extérieures ; pour l'heure, je ne dirai que quelques mots sur votre conception de la justice.

Il apparaît trop clairement que vous traitez la justice comme une entreprise où tout pourrait se traduire en termes de rentabilité. Vous venez d'ailleurs de le rappeler dans votre intervention à cette tribune puisque vous avez vous-même assimilé, ce sont vos propres termes, une cour d'appel à une entreprise.

Ne vous rappelez-vous pas, monsieur le ministre, ce que vous avez déclaré au journal *Le Figaro* en mai dernier : « Dans la justice, l'essentiel doit rester la qualité des actes, l'instruction et les jugements doivent bénéficier de tout le temps nécessaire. Ne raisonner qu'en fonction du coût et du rendement des actes constitue un piège pour la justice et je n'y tomberai pas. »

J'ai l'impression que vous avez ouvert la trappe, monsieur le garde des sceaux, ou qu'on vous l'a ouverte, et que vous y êtes tombé à pieds joints - ou sur les genoux, je n'en sais rien - mais en tout cas vous ne vous êtes plus rappelé, au moins lors de votre intervention tout à l'heure comme d'ailleurs en d'autres circonstances, les indications précises que vous aviez fournies à l'époque.

Votre conception, à travers le budget que vous nous présentez et les explications que vous avez fournies, s'est singulièrement modifiée par rapport à celle que vous aviez exprimée en mai dernier à moins que, à l'époque, vous n'ayez prononcé des propos qui ne correspondaient pas à votre profonde pensée ; peut-être le direz-vous tout à l'heure.

Dans votre budget, en effet, vous ne disposez pas des moyens nécessaires pour que soit rendue une justice rapide et efficace, qui respecte les intérêts des citoyens. Vous mettez en place en revanche une justice expéditive et qui - je vais y revenir - sera parfois administrée par des hommes dont on ne connaît pas encore les critères de recrutement.

Qu'on en juge : vous voulez, en fait, empêcher qu'un certain nombre d'affaires civiles n'arrivent aux juridictions compétentes et vous envisagez, pour ce faire, le biais des conciliateurs - peut-être changera-t-on d'appellation - dont on ne sait rien quant à leur recrutement, rien quant à leur formation, rien quant à leur indépendance.

Dans le même temps, vraisemblablement pour leur réserver un sort identique, vous souhaitez dépenaliser certaines infractions mineures. En soi, c'est une bonne décision. Mais où sera la garantie des citoyens dans un tel type de règlement, je veux parler de la conciliation et de la dépenalisation, dans la mesure où nous ne savons pas où vous allez diriger ces affaires ?

Vous voulez développer les procédures « rapides » - entendez, expéditives - du type de celles qui ont été instaurées avec la comparaison immédiate avec tous les risques de dérapage qu'elles comportent quant aux droits de la défense.

Vous voulez créer une équipe de trois cents magistrats dont la plupart seront, d'après vous « volants », alors que vous connaissez les critiques qu'à juste titre l'on peut émettre à ce sujet, critiques qui seront d'autant plus justifiées que cette catégorie de magistrats verra son nombre accru.

Vous voulez « responsabiliser », dites-vous, les chefs de cour, les obliger à un « management » - encore ce terme ! - efficace, sous peine de mutation. C'est ce que vous nous avez dit en commission. Et si j'en crois ce que vous venez de déclarer à cette tribune, il vaudra mieux, pour devenir chef de cour, connaître l'électronique et la lecture des bilans que le droit. A cet égard, vous me conduisez, monsieur le ministre, à citer Beaumarchais : « Il fallait un calculateur, ce fut un danseur qui l'obtint ».

Mais que devient, dès lors - je reviens à la mutation que vous envisagez de gaieté de cœur - le principe de l'immovibilité des magistrats ? Faut-il penser que vous voulez bientôt pouvoir dire « mes premiers présidents », comme vous avez dit tout à l'heure, au cours de votre intervention, « mes procureurs généraux » ?

Si votre souci d'accélérer le processus judiciaire est réel, il se fait sur des critères de rentabilité qui n'ont rien à voir avec l'équité. Seul vous importe le rendement des tribunaux et non le fait d'assurer aux citoyens une justice de qualité.

Une telle conception est, à nos yeux, inadmissible, d'autant qu'elle s'accompagne d'un renforcement du dispositif répressif à tous les niveaux, oubliant, au détour d'une ligne budgétaire, les deux termes nécessaires à un équilibre indispensable : la prévention et la réinsertion. C'est un mot que je ne vous ai pas entendu prononcer, monsieur le ministre !

Mieux encore, vous spéculiez sur la délinquance, comptant bien que celle-ci croîtra encore afin de vous permettre de livrer au privé - j'emploie ce mot parce qu'il correspond à la réalité - et à la finance une prérogative publique, en l'espèce l'exécution des peines privatives de liberté.

Non seulement votre budget ne manifeste en rien le souci de voir rendre meilleure la justice, mais encore vous vous engagez sur une voie semée de situations inadmissibles pour un Etat de droit.

Les sénateurs communistes voteront, c'est évident, contre votre budget.

M. le président. La parole est M. Rufin.

M. Michel Rufin. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, c'est avec une grande satisfaction que je note la volonté du Gouvernement d'assumer avec courage, lucidité, mais aussi cohérence, l'une des missions essentielles de l'Etat, à savoir garantir la sécurité des personnes et des biens.

Tous les éléments statistiques le prouvent et nos populations le ressentent et le subissent : la criminalité et la délinquance ont considérablement augmenté entre 1975 et 1985, et peut-être plus encore entre 1981 et 1985.

M. Raymond Courrière. Et allez !

M. Jacques Bialski. Etes-vous sûr de vos statistiques ?

M. Michel Rufin. Cette montée de l'insécurité a ainsi pu créer chez nombre de nos concitoyens, et particulièrement chez les personnes âgées, une véritable angoisse, voire une véritable psychose. Il convenait de réagir d'urgence et d'en-

gager une politique efficace et réelle de lutte contre le crime et la violence, afin que les Français retrouvent la confiance dans un Etat dont l'une des missions est d'assurer la sécurité.

Au-delà des quatre grandes lois votées ces derniers mois par le Parlement et tendant à assurer à la fois une meilleure prévention et une répression plus efficiente de certaines infractions, la nette progression des crédits affectés à votre ministère, monsieur le ministre, nous rassure.

Le renforcement substantiel des moyens alloués au ministère de la justice en 1987 montre une progression importante, et nous nous en réjouissons. Nous constatons, sur l'année 1986, une augmentation de 10 p. 100 pour les crédits de paiement, de 55 p. 100 pour les autorisations de programme, l'octroi des crédits nécessaires à la création de 2 697 emplois supplémentaires, dont 75 pour les magistrats.

On constate ainsi la priorité que le Gouvernement entend accorder à la sécurité de nos concitoyens et à quel point le combat à mener contre la délinquance et la criminalité sous toutes leurs formes ne peut être que global.

Je crois que le Gouvernement a bien compris cette nécessité puisqu'il cherche à combattre simultanément toutes les formes de violence en se dotant d'un maximum de moyens et en agissant dans tous les domaines de prédilection des terroristes et des criminels, notamment par la poursuite de la mise en place des dispositions relatives aux contrôles et vérifications d'identité, par le renforcement de la lutte contre le terrorisme, par la mise en place des moyens et des mesures permettant de prévenir et de lutter contre la toxicomanie, par la réforme de la procédure pénale, par le projet de réforme du code de la nationalité.

Sur ce dernier point, je m'étonne des réserves de certains. Les modifications du code de la nationalité ne relèvent-elles pas du plus élémentaire bon sens ?

M. Paul Loridant. Oh !

M. Michel Rufin. En effet, quoi de plus naturel que de demander à des étrangers nés en France s'ils souhaitent réellement devenir Français plutôt que de leur imposer automatiquement notre nationalité ? (*Exclamations sur les travées socialistes. - Marques d'approbation sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

Libre à eux, ensuite, de répondre soit par la négative, soit par l'affirmative, libre à eux de choisir en toute connaissance de cause. Il faut les informer clairement que l'appartenance à une communauté nationale implique non seulement des droits, mais aussi des devoirs. (*Très bien ! sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Paul Loridant. Mazarin n'était-il pas un ministre français ?

M. Michel Rufin. Avant d'examiner certains points de votre budget, monsieur le garde des sceaux, il m'apparaît souhaitable de dépasser enfin l'opposition stérile entre la prévention et la répression, entre le déterminisme et la responsabilité, entre l'homme et la société.

Il est aussi byzantin d'accuser l'individu que la société en rejetant l'entière responsabilité des fautes éventuelles sur l'un ou l'autre. Est-ce l'homme qui corrompt la société ou, comme le pensait Jean-Jacques Rousseau, la société qui corrompt l'homme par nature ?

L'important, dans ce vaste débat philosophique, est de parvenir, par une alliance judicieuse de la prévention et de la répression, à la dissuasion et de créer les conditions d'un équilibre aussi parfait que possible entre le respect de l'homme et de sa liberté et les droits de la société.

Certains croient pourtant discerner, dans le budget de la justice, une politique du tout carcéral, un abandon de la prévention au profit de la répression.

En vérité, pourrait-on raisonnablement construire une saine justice sur de tels critères ? Il est évident que non. Sans aucun doute, j'en suis convaincu, ce n'est ni ne sera jamais l'attitude du Gouvernement.

Evitons, en ce domaine comme dans d'autres, toute référence abusive à un manichéisme simpliste et réducteur incapable d'appréhender toutes la richesse et la complexité de la réalité des réactions humaines. Rappelons-nous cette maxime de Herbert Spencer : « Toute faute impunie engendre une progéniture de fautes. » Et, s'il fallait un exemple, il suffirait

de placer en exergue le paradoxe suivant : la politique pénale en France de ces cinq dernières années, bien que faisant l'apologie de la prévention, a rempli les prisons au lieu de les vider.

Je me limiterai maintenant, monsieur le ministre, à quelques réflexions que m'inspirent les principales orientations de votre budget. Nous sommes conscients que l'institution judiciaire est indispensable à la vie de notre démocratie, dont elle est l'une des bases. Alors que nos concitoyens font de plus en plus appel à la justice, nous constatons qu'en 1986 la France compte moins de magistrats qu'en 1886 : ils étaient près de 7 000 en 1886 ; ils sont près de 5 800 en 1986. De surcroît, leur nombre est notablement inférieur à celui de la magistrature des démocraties comparables à la nôtre.

Un véritable plan d'urgence est donc nécessaire. Il faut redéployer les tâches, répartir au mieux la charge de travail par magistrat, développer les procédures rapides d'instruction, revenir à la notion de juge unique pour les petits litiges et, peut-être, créer des justices de paix dans certains cantons importants, dépenaliser un certain nombre d'infractions mineures et, surtout, créer massivement des emplois.

Le Gouvernement s'est engagé dans cette voie, et je ne peux que l'en féliciter. Toutefois, en comprenant, certes, les impératifs budgétaires qui sont les siens, je pense qu'il aurait peut-être été souhaitable d'aller plus vite et plus loin dans le renforcement des effectifs. L'accumulation des affaires en souffrance est si importante, la durée moyenne des instances si excessive, surtout en matière civile, qu'elles impliquent une action vigoureuse pour vaincre ce marasme et accroître chez nos concitoyens la confiance en leur justice et augmenter la crédibilité de celle-ci par sa rapidité.

L'engorgement de nos tribunaux doit cesser. Nos juridictions sont confrontées à une augmentation des recours judiciaires. Ne relève-t-on pas, dans les rapports qui nous ont été remis, que le nombre d'affaires restant à juger est de 27 000 devant la Cour de cassation, de 246 000 devant les cours d'appel, de 777 000 devant les tribunaux de grande instance et de 136 000 devant les conseils de prud'hommes ? N'y constate-t-on pas que le nombre d'affaires nouvelles est supérieur au nombre d'affaires jugées et que les délais augmentent de plus en plus ?

Selon certaines évaluations, ce sont, à terme, près de 900 postes supplémentaires de magistrat qu'il faudrait créer. Sans nul doute, ce chiffre très ambitieux ne peut raisonnablement être atteint dans de brefs délais. Il a au moins le mérite de mettre en évidence non seulement l'extrême faiblesse des effectifs actuels, mais aussi la qualité et le dévouement de nos magistrats, qui doivent, dans de telles conditions, assumer la tâche immense qui leur est confiée.

Je ne doute pas, monsieur le garde des sceaux, que vous soyez conscient de cette réalité. Je connais les dures contraintes budgétaires qui vous sont imposées, mais il est malgré tout indispensable que le nombre des magistrats augmente de façon plus significative encore et je vous encourage vivement à agir dans ce sens.

J'aborderai maintenant, mes chers collègues, le problème des prisons, pour m'interroger d'abord sur leur encombrement actuel. On compte près de 50 000 prisonniers pour 32 500 places théoriques. Cette grave insuffisance des équipements de l'administration pénitentiaire est insupportable. La surpopulation carcérale se traduit par l'entassement de trois, voire de quatre détenus dans une cellule prévue pour un seul. Les règles élémentaires du respect de la dignité humaine ne sont plus appliquées.

La promiscuité, surtout entre les délinquants confirmés, voire dangereux, et de jeunes délinquants occasionnels, ne permet plus de préparer efficacement la réinsertion des jeunes détenus dans la vie libre.

Enfin, la saturation des prisons est telle, dans certaines régions, qu'elle fait obstacle à la pleine exécution des décisions de justice, voire aux décisions elles-mêmes qui se règlent bien souvent sur le taux d'occupation des prisons.

Nous devons aussi nous préoccuper de la croissance prévisible du nombre des détenus dans les années futures. Aujourd'hui, en France, la proportion de détenus par rapport à la population est seulement de 81 pour 100 000 habitants contre 92 en République fédérale d'Allemagne, 94 en Grande-Bretagne et 109 en Autriche. Ces chiffres sont en eux-mêmes effrayants, car il semble difficile, à court terme, d'empêcher la hausse de la population pénitentiaire.

Cette réalité nous interpelle tous et prouve combien il est indispensable, d'une part, d'engager un vaste programme d'humanisation, de modernisation des prisons existantes, de création de places, d'autre part, de développer les alternatives à l'incarcération en multipliant le recours aux peines de substitution.

Si la privatisation de la construction et de la gestion d'établissements pénitentiaires permet une augmentation du nombre de places, un abaissement des coûts de construction et de fonctionnement, une saine émulation entre le public et le privé, une amélioration des conditions de vie des détenus, pourquoi ne pas l'adopter ?

Mes chers collègues, sans préjugé ni parti pris, nous devons gagner la bataille de la modernisation et du renouvellement des équipements pénitentiaires.

En vérité, peu importent les mesures, seul compte le résultat. Il est notamment possible d'inclure parmi ces mesures la reconversion, moyennant de modestes travaux, de bâtiments inoccupés en établissements pénitentiaires. Je citerai pour mémoire, dans mon département, la Meuse, l'intéressante initiative de la ville de Montmédy de transformer une caserne aujourd'hui vide en prison.

Cette proposition a l'immense avantage, d'une part, d'être réalisable à un coût modéré dans de très brefs délais - d'après mes informations, trente places seront disponibles dès le 1^{er} janvier prochain et quatre cents dans dix-huit mois - d'autre part, d'apporter en zone rurale défavorisée un regain d'activité économique.

La multiplication de ce type de réalisations représente certainement un apport substantiel pour résoudre la crise actuelle. En conséquence, elle doit être encouragée. Monsieur le garde des sceaux, il existe dans l'Est, notamment en Meuse, des établissements désaffectés qui avaient autrefois une vocation militaire et qui sont inutilisés. Je sais que la ville de Verdun, entre autres, où siège un tribunal de grande instance dépourvu de prison, propose des terrains ou d'anciens casernements pour construire un établissement pénitentiaire.

De même, le développement des expériences de placement de détenus en dehors des établissements pénitentiaires doit être encouragé, en particulier la mise en place de chantiers extérieurs pour les jeunes.

Complémentaire à la politique d'extension de capacité des établissements, cette formule a d'immenses avantages. Elle lutte contre la surpopulation des prisons, facilite la réinsertion professionnelle des jeunes détenus à leur sortie et présente un intérêt certain pour les collectivités publiques grâce à la réalisation de chantiers d'intérêt collectif. Telle est la raison pour laquelle il faut, à mon avis, poursuivre la mobilisation de l'ensemble des administrations et des collectivités en ce sens et multiplier les sites d'accueil.

Dans cette optique, je souhaite saluer spécialement une initiative privée très intéressante, celle de l'association des jeunes en équipes de travail - les J.E.T. - qui, vous le savez tous, propose des stages comportant l'exécution de travaux utiles à la collectivité nationale.

De telles initiatives sont positives. Il appartient à l'Etat de les soutenir. Je sais, monsieur le ministre, combien vous êtes attentif à ces nouvelles façons de concevoir l'avenir des jeunes détenus.

D'après les informations dont je dispose, et que vous avez confirmées, monsieur le garde des sceaux, d'autres chantiers vont être mis en place. En 1987, quelque 2 000 jeunes pourraient ainsi bénéficier de cette modalité d'exécution de la peine d'emprisonnement. Il faut donc impérativement accompagner financièrement ce programme.

En conclusion, le budget de la justice pour 1987 a cessé, me semble-t-il, d'être le parent pauvre du budget de la nation. L'augmentation des crédits de paiement, des autorisations de programme, des emplois, ainsi que l'ensemble des mesures annoncées marquent un tournant et une volonté réelle de redressement.

Ces dernières années, à chaque examen du budget de la justice, plusieurs collègues et moi-même dénoncions dans cette enceinte l'insuffisance des mesures et des moyens mis à la disposition de la justice française. J'ai la conviction, aujourd'hui, que nous sommes entendus. Telle est la raison pour laquelle, monsieur le garde des sceaux, tout en vous complimentant pour votre lucidité, votre clairvoyance mais aussi votre courage, je voterai, avec l'ensemble de mon

groupe, ce budget qui nous donne entière satisfaction. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste, de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Balareello.

M. José Balareello. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de budget de la justice qui est soumis à l'examen du Sénat progresse de 10 p. 100 en crédits de paiement et de 54,7 p. 100 en autorisations de programmes, ce qui représente un effort notable puisque les dépenses civiles de l'Etat n'augmentent, quant à elles, que de 0,9 p. 100 en moyenne pour 1987.

Cet accroissement des moyens se traduit par la création de 2 697 emplois. Nous verrons, cependant, que tous ne sont pas des emplois nouveaux et qu'ils sont, malheureusement, encore insuffisants.

En effet, les services judiciaires connaissent des difficultés considérables dues à l'encombrement des prétoires. Vous en avez d'ailleurs fait état dans votre exposé, monsieur le garde des sceaux.

Ainsi, de 1981 à 1985, l'augmentation du nombre des affaires nouvelles portées devant la Cour de cassation s'élève à 38,9 p. 100. La durée moyenne de traitement des affaires est de dix-huit mois devant cette juridiction, de dix-neuf mois devant les cours d'appels, avec des pointes - j'y reviendrai dans un instant - de vingt-neuf mois et demi, et d'un an devant les tribunaux de grande instance.

Ces délais ne sont pas pour surprendre lorsque l'on sait que le nombre de magistrats n'a crû que de 47 p. 100 entre 1981 et 1985, malgré l'accroissement des tâches auxquelles ils ont à faire face et en dépit du fait que, dans leur grande majorité, ils font preuve de beaucoup de conscience professionnelle.

Aussi serait-il nécessaire, à notre avis, d'adopter des mesures sur plusieurs années dans le cadre d'un plan de modernisation de la justice semblable au plan de modernisation de la police nationale.

Les mesures que vous proposez permettent, cependant, de régler relativement les problèmes de l'institution judiciaire en la modernisant. Ainsi, 14 240 000 francs sont affectés à l'informatisation des juridictions - matériels et banques de données - et au lancement d'un schéma directeur de l'informatique judiciaire pour 1989-1993.

C'est une excellente chose, à l'heure où les ordres d'avocats et certains cabinets sont déjà abonnés à des banques de données.

Par ailleurs, le renforcement des effectifs des juridictions pénales, eu égard aux récentes réformes procédurales, amène la création de soixante-quinze emplois dont soixante pour les tribunaux de grande instance. Ce sont, pour l'essentiel, les grands centres urbains et les cours d'appel qui sont concernés. Mais, manifestement, cette dotation s'avérera insuffisante au regard des effets de la loi du 30 décembre 1985 relative à la collégialité en matière d'instruction, texte que j'ai combattu et dont l'application sera difficile.

A ce propos, j'avais suggéré à votre prédécesseur, monsieur le ministre, de revoir le déroulement de carrière des magistrats instructeurs : je sais que vous êtes sensible à ce problème. Il me serait donc agréable de savoir quelle décision vous avez prise ou allez prendre en la matière.

Certaines mesures en faveur des personnels, à hauteur de 13 100 000 francs, concernent les indemnités horaires des greffiers des cours et tribunaux. Ceux qui fréquentent les prétoires savent que ce sont des auxiliaires précieux, bien que souvent de rang modeste, qui accomplissent un travail considérable pour aider les magistrats à rendre la justice. De même, les indemnités versées aux conseillers prud'hommes, ces membres des tribunaux du travail où tout retard de jugement est avec raison très mal perçu, ont été également augmentées. Qu'envisagez-vous, monsieur le ministre, pour accélérer la venue des affaires devant ces juridictions, tant en première instance qu'en appel ?

L'une des questions les plus importantes prises en compte par ce budget est celle de l'aide aux victimes, complément nécessaire de la politique de sécurité engagée par le Gouvernement.

La législation récente a, en effet, considérablement renforcé, mes chers collègues, les demandes d'indemnité : les lois du 3 janvier 1977 et du 8 juillet 1983 ont entraîné

436 demandes en 1985 ; de plus, la loi du 30 décembre 1985 permet maintenant d'indemniser les victimes de viol et d'attentat à la pudeur et celle du 9 septembre 1986 les victimes du terrorisme. Pour celles-ci un fonds de garantie a été créé.

Le budget pour 1987 prévoit également les mesures qui permettront l'entrée en vigueur du transfert des charges des collectivités locales au titre de la justice dès le 1^{er} janvier 1987 ; l'Etat supportera les dépenses de personnel, de matériel et d'équipement et remboursera les annuités d'emprunt.

Ce transfert, tant attendu par les élus locaux et que le Sénat apprécie tout particulièrement, a nécessité des crédits d'un montant de 1 100 millions de francs : 607 millions de francs pour les dépenses de fonctionnement, 234 millions de francs pour les annuités d'emprunt et 200 millions de francs pour les dépenses de personnel.

Comme vous l'avez indiqué cet après-midi, 1 810 créations d'emploi permettront d'intégrer le personnel mis à la disposition des juridictions par les collectivités locales et 50 autres renforceront les juridictions et l'administration centrale.

Les avocats, justement inquiets de la montée de l'aide judiciaire et des commissions d'office, ne sont pas oubliés : les taux d'indemnisation, au titre de l'aide judiciaire et de la commission d'office, sont en hausse de 5 p. 100. Quant aux moyens affectés à la formation professionnelle, ils progressent de 8,6 p. 100.

Les services pénitentiaires constituent un autre pôle de grande importance du budget de la justice.

Les dépenses d'équipement augmentent de 41,6 p. 100 en crédits de paiement atteignant 651 500 000 francs, et de 40,5 p. 100 en autorisations de programme, pour s'élever à 967 400 000 francs, crédits destinés essentiellement à la construction de maisons d'arrêt et de centres de semi-liberté, mais aussi aux maisons centrales.

Il s'agit ici de dépenses vitales, comme tous les orateurs l'ont dit dans cette enceinte : la situation carcérale française se caractérise, en effet, par une surpopulation inacceptable. Au 1^{er} septembre 1986, les prisons abritaient 46 100 détenus, dont 21 600 prévenus, pour 32 500 places. Le taux d'occupation va jusqu'à atteindre le plafond de 169,9 en maison d'arrêt ! Cette situation, bien évidemment, est explosive.

A ce propos, vous avez annoncé au pays, monsieur le garde des sceaux, l'appel au secteur privé pour le financement et la gestion des centres de détention.

Nous ne doutons pas que vous soyez le ministre qu'il nous fallait pour franchir ainsi le pas en faisant fi des tabous et préjugés de toutes sortes, comme vous l'avez fait en d'autres domaines.

Vous serez, n'en doutons pas, le ministre qui aura réalisé un système pénitentiaire moderne et plus humain. En effet, s'il faut être ferme sur la durée des peines et leur incompressibilité, il ne saurait être question de priver les détenus de leur dignité, ce que produisent le surpeuplement et la promiscuité.

Cependant, à notre avis, le remplacement des gardiens fonctionnaires par des salariés privés, même s'il n'est pas généralisé, doit faire l'objet, avant toute décision, d'une étude plus approfondie, d'une enquête poussée et d'une concertation avec les personnels pénitentiaires.

En tout état de cause, 1 012 créations d'emploi sont inscrites au budget, ce qui permettra la mise en service de 2 491 places nouvelles de détention, soit plus de 8 p. 100 d'accroissement.

Les détenus voient également leurs conditions de détention améliorées. Tout d'abord, en matière de santé, avec l'augmentation importante des crédits de vacation des professions de santé ; ensuite, pour la formation professionnelle des détenus ; enfin, pour le travail d'intérêt général.

En revanche, les services de l'éducation surveillée connaissent un recul en autorisations de programme et en crédits de paiement, avec une stabilisation des crédits de fonctionnement. Cela s'explique sans doute par la question que l'on se pose de l'efficacité toute relative des services extérieurs.

La lutte contre la toxicomanie - une de vos priorités majeures, monsieur le garde des sceaux - entraîne l'inscription au budget de 250 millions de francs, soit presque le double des dotations budgétaires consacrées à ce problème en 1986.

A ce propos, nous attendons avec impatience votre grand projet de loi. La toxicomanie est à l'origine de près de la moitié des autres délits ; à terme, avec son corollaire, le S.I.D.A., qui se propage très vite, elle risque, comme la peste au Moyen Age, de devenir un fléau mortel pour notre pays. Quand votre projet de loi sera-t-il soumis au Parlement ?

Les précisions que vous nous avez apportées nous rassurent car elles prouvent que vous appréhendez le problème sous tous ses aspects, en précisant que c'est une véritable croisade que le Gouvernement est décidé à entreprendre.

Dans l'ensemble, le budget de la justice pour 1987 traduit des efforts certains et le groupe de l'U.R.E.I. le votera car il est courageux et dessine les prémices d'un plan pluriannuel ou d'une loi de programme.

Je tiens maintenant, monsieur le garde des sceaux, à aborder un problème qui me tient particulièrement à cœur, celui de la création d'une cour d'appel à Nice ; je vous en ai d'ailleurs déjà entretenu dans ma question du 29 mai 1986.

Je souhaiterais, monsieur le garde des sceaux, que l'on élève le débat afin d'éviter la guerre des clochers dont a fait état un de nos collègues député des Bouches-du-Rhône, voilà quelques jours à l'Assemblée nationale, et qu'au lieu d'opposer ce département à celui des Alpes-Maritimes, on pose le problème simplement.

La cinquième ville de France est la seule grande cité de ce pays à ne pas avoir de cour d'appel alors qu'elle dispose, n'en déplaise à certains - on nous l'a presque reproché - d'une académie, d'une université importante et d'un tribunal administratif qui ne l'est pas moins.

M. Pierre Laffitte. Très bien !

M. José Balareello. Dans l'intérêt du justiciable et de la bonne marche de la justice, ne serait-il pas normal qu'elle retrouve la cour d'appel dont elle était dotée voilà cent vingt-six ans et supprimée lors de son rattachement à la France ?

Si j'étais président de la région Provence-Alpes-côte d'Azur, je serais frustré de n'avoir qu'une seule cour d'appel alors que les cinq régions les plus importantes de France en disposent chacune de deux, sinon de trois !

M. Pierre Laffitte. Bravo !

M. José Balareello. Parmi les prétendus arguments avancés, même à l'Assemblée nationale, on va jusqu'à parler du démantèlement de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence. Soyons sérieux ! La cour d'appel de Lyon est-elle démantelée par la présence des cours d'appel de Grenoble et de Chambéry ? Celle de Bordeaux par celles d'Agen et de Pau ? Celle de Montpellier par celle de Nîmes ?

En revanche, est-il raisonnable qu'un justiciable non seulement fasse un aller et retour de 400 kilomètres pour voir son affaire jugée, mais attende vingt-neuf mois en appel devant la cour d'Aix, record de France des délais de jugement avec Montpellier, comme l'a précisé le rapporteur pour avis du budget de la justice à l'Assemblée nationale ? Délai qui n'a rien d'étonnant lorsque l'on sait que les trente cours d'appel du territoire métropolitain ont une moyenne de 1 811 000 habitants, alors que le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence en totalise 3 422 000 !

Le sectarisme va jusqu'à faire dire à d'autres que la justice à Nice pourrait manquer d'éloignement par rapport à la première instance. De tels arguments sont peu dignes au regard de la qualité et de l'intransigeance morale de la magistrature française.

Je rappelle simplement que les sept présidents du tribunal de grandes instances de Nice que j'ai connus ont terminé leur carrière comme premier président de cour d'appel.

Connaissant la hauteur de vues qui est la vôtre, monsieur le garde des sceaux, je ne doute pas que vous saurez à nouveau en faire preuve dans cette affaire. D'ailleurs, le conseil général des Alpes-Maritimes est prêt, ainsi que me l'a confirmé son président, le député-maire de Nice, à faire l'effort financier nécessaire à la réalisation des bâtiments d'une cité judiciaire, ce qui laisserait libre le vieux palais pour la cour d'appel.

Je conclurai en citant l'intervention de M. Mazeaud, vice-président de la commission des lois à l'Assemblée nationale, qui a avantage d'être à la fois professeur de droit et étranger

à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et qui, dans la séance du 27 octobre dernier, lors du débat sur les crédits du ministère de la justice - votre budget, monsieur le garde des sceaux, s'est exprimé en ces termes : « Les chiffres cités précédemment, notamment en ce qui concerne la cour d'appel d'Aix-en-Provence, sont éloquentes : trente mille affaires y attendent d'être jugées. Je considère, comme les rapporteurs, qu'il est nécessaire de créer une cour d'appel à Nice. »

Je souhaite, monsieur le garde des sceaux, que vous entendiez non seulement tous les élus des Alpes-Maritimes, unanimes, mais les quatre rapporteurs de votre budget à l'Assemblée nationale, et vous ferez bonne justice ! (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. Pierre Laffitte. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de budget 1987 pour la justice est apparemment, en termes de priorités financières, plutôt un bon budget, puisqu'il progresse de l'ordre de 10 p. 100 par rapport à l'année précédente. Ce chiffre brut mérite toutefois une analyse plus fouillée, secteur par secteur, qui, à nos yeux, tempère singulièrement l'appréciation *a priori* favorable.

J'observe que cette augmentation est dans le droit-fil des budgets présentés par votre prédécesseur qui, entre 1982 et 1986, ont augmenté de 28,7 p. 100 en francs constants, soit nettement plus que la dérive monétaire.

Je dirai, pour commencer, quelques mots du contexte idéologique libéralo-sécuritaire, phénomène de mode à nos yeux, mode à laquelle vous ne pouvez vous empêcher de succomber.

Vous vous engagez dans la voie de la construction et de la gestion des prisons par le secteur privé. Mon collègue M. Dreyfus-Schmidt a d'ailleurs approfondi le sujet. Je me bornerai donc à m'étonner de voir votre Gouvernement abandonner aussi allègrement une des prérogatives principales, régaliennes, de l'Etat. C'est du moins une des premières choses qu'apprennent, en droit constitutionnel, les étudiants en première année. Cela augure mal, me semble-t-il, de la destinée de votre projet de loi devant le Conseil constitutionnel après l'avis du Conseil d'Etat.

J'attire votre attention sur les conditions financières de réalisation de ces opérations de construction. Sans doute aurons-nous l'occasion d'y revenir lors de l'examen du projet de loi que vous allez déposer, mais j'ai le sentiment que le recours au crédit - certainement le crédit-bail - n'est pas pour les finances publiques la solution la plus harmonieuse ni la plus économique.

Je souhaiterais, pour ma part, que soit mise à l'étude une loi de programmation avec des dotations budgétaires annuelles, et que le Parlement ait à sa disposition tous les éléments de comparaison et d'appréciation.

Pour en terminer sur le contexte néo-libéral de votre budget pour 1987, je relève que vous accentuez les dépenses sur l'aspect répressif, certes indispensable, mais au détriment des actions de prévention qui, à nos yeux, le sont tout autant. Vous sacrifiez à la mode sécuritaire. C'est, en quelque sorte, la politique du « tout carcéral ».

C'est pourquoi je centrerai maintenant mon intervention sur le sort que vous faites à l'éducation surveillée, au milieu ouvert et à la place que vous laissez aux associations et aux collectivités locales dans les actions de prévention.

Dès les premiers jours de vos prises de fonction à la chancellerie, vous portez, vous ou votre cabinet, une appréciation sévère disant de l'éducation surveillée : « C'est une pétardière !... Un tour de vis est indispensable. » Vous annoncez un audit, mais avant même d'en avoir les résultats, vous prenez dans votre budget des mesures draconiennes : suppression de 209 postes ; diminution de 0,12 p. 100 des dépenses ordinaires ; diminution de 9,94 p. 100 des dépenses en capital ; réduction des autorisations de programme de 12,8 p. 100. En fin de compte, la part du budget de l'éducation surveillée dans le budget total de votre ministère passe de 10,86 p. 100 en 1986 à 9,83 p. 100 en 1985.

Monsieur le garde des sceaux, je ne prétends pas - du moins pas encore - avoir une vision globale des problèmes de votre ministère. Cependant, grâce à mon expérience d'élus

local, maire d'une commune de la banlieue parisienne - Les Ulis - je puis vous assurer que l'éducation surveillée est toujours présente dans le cadre de la politique de décroisement, à côté des interventions que je fais en tant que maire, que ce soit dans les opérations « Été-jeunes », dans le conseil communal de prévention, dans la participation au plan de formation des jeunes - stages d'insertion ou de qualification - les opérations T.I.G. Nous avons même un projet de réalisation en commun d'un restaurant d'application, « Les Trois Fourneaux », aux Ulis, dont M. Bonnemaïson a d'ailleurs fait état dans son rapport à l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une opération menée conjointement par le ministère de la justice, l'éducation nationale et la commune des Ulis.

J'observe d'ailleurs que ce projet a bien du mal à se réaliser et le maire des Ulis verrait d'un bon œil que vos propres services, monsieur le garde des sceaux, fasse preuve de diligence.

J'ai personnellement participé à des tables rondes avec des délégations étrangères, notamment italiennes, le directeur de l'éducation surveillée de l'époque et le directeur de la mission Schwartz, cela dans les locaux de l'institution spéciale d'éducation surveillée de Bures-sur-Yvette.

Monsieur le garde des sceaux, j'ai vu sur le terrain des fonctionnaires - vos fonctionnaires - actifs, présents, déterminés à travailler avec d'autres partenaires pour aider la jeunesse la plus vulnérable, la plus démunie, la plus sujette à la délinquance, à la petite délinquance.

N'en déplaise à votre majorité, votre prédécesseur avait engagé une politique de prévention qui a eu un large écho auprès des élus locaux et des militants associatifs attachés à agir sur le terrain. Ces résultats, difficiles à apprécier par nature, sont pourtant réels.

Or, votre projet du budget pour 1987 tend à réduire de façon significative les crédits du conseil national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes. Cette évolution est lourde de symbole. Incontestablement, il y a reculé et je vous exprime mes inquiétudes.

Vous entendez lutter efficacement contre la toxicomanie. Soit ! nous vous suivons, car nous sommes d'accord avec vous. Vous entendez également utiliser l'enfermement. Sur ce point, laissez-nous vous exprimer nos doutes et nos questions. Je ne suis d'ailleurs pas le seul à le faire ; des membres éminents de votre majorité - Mme Veil - ainsi que de nombreuses magistratures morales ont exprimé leur scepticisme, voire leur opposition quant à cette orientation.

Pour lutter efficacement contre la toxicomanie, mon expérience d'homme de terrain, d' élu local, me fait dire qu'il faut d'abord s'attaquer au recel et démanteler sans complaisance ses réseaux. Il faut faire tomber les frontières départementales pour permettre aux policiers et aux magistrats d'aller rapidement avec leurs dossiers de banlieue à Paris et de Paris en banlieue.

Je vous assure, monsieur le garde des sceaux, que, sur le terrain, policiers et magistrats se sentent sinon démunis, du moins fortement convaincus de l'ampleur de la tâche à accomplir pour lutter contre le recel.

A cet égard, j'observe, monsieur le garde des sceaux, que vous n'avez même pas prononcé une seule fois le mot « recel » dans votre intervention.

M. Jacques Bialski. C'est vrai !

M. Paul Lorient. Pourtant, me semble-t-il, lorsque l'on parle de drogue, c'est un sujet qu'il faut aborder très rapidement. Vous connaissez sans doute mieux que moi les liaisons qui existent entre la petite délinquance, la drogue et le recel. Bref, il y a fort à faire et, à mon sens, il est difficile de parler de la drogue sans évoquer le recel.

Monsieur le garde des sceaux, permettez-moi de vous interroger quant à vos intentions vis-à-vis des collectivités locales qui se sont engagées ces dernières années dans les conseils communaux de la prévention de la délinquance et d'aide aux victimes. Si j'ai bien écouté votre intervention, vous n'avez pas dit un seul mot de ces collectivités locales qui se sont engagées sur le terrain aux côtés des fonctionnaires de la justice.

Dans le département de l'Essonne, M. le commissaire de la République m'avait chargé de coordonner l'action entre le conseil départemental de prévention et la quinzaine de communes qui ont créé un conseil communal. Je puis vous assurer que c'est une politique qui est efficace sur le terrain.

J'ai le sentiment que par une politique du « tout carcéral » vous allez décourager ceux qui ont fait le pari de la prévention.

Une cinquantaine de fonctionnaires et d'élus locaux ont visité, à mes côtés, le centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis. Ce fut l'occasion d'un échange fructueux. Nous avons sur le terrain accepté des T.I.G. et pratiqué l'interparitarierat entre les différents acteurs.

Monsieur le garde des sceaux, je vous demande instamment, à vous et à vos services, de ne pas gaspiller ce capital d'expériences et de réflexions.

En terminant, je veux rendre hommage tout spécialement aux fonctionnaires de votre ministère, en particulier à ceux que j'ai rencontrés régulièrement sur le terrain à Fleury-Mérogis, au centre des adultes ou à celui des jeunes détenus, à ceux de l'éducation surveillée, du milieu ouvert, aux juges pour enfants avec lesquels j'ai eu l'occasion de travailler régulièrement.

Monsieur le ministre, la justice et la prévention ne se prêtent pas aux déclarations fracassantes. Elles requièrent un travail de fond à l'abri du tapage sécuritaire, en tout cas bien éloigné des frasques de MM. Pasqua et Pandraud. Bien franchement, vos orientations budgétaires, trop carcérales à nos yeux, ne nous inspirent pas confiance. C'est pourquoi - ce n'est pas une surprise - nous nous opposerons à votre budget. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Virapoullé.

M. Louis Virapoullé. S'il est vrai, monsieur le garde des sceaux, que votre projet de budget connaît une augmentation appréciable, le ministère de la justice - vous l'avez reconnu vous-même - compte tenu de l'ampleur des tâches auxquelles il doit faire face, demeure, malheureusement, l'enfant pauvre de la nation.

Certes, les crédits qui sont mis à votre disposition vous permettront d'augmenter l'effectif des magistrats et de prendre en charge les frais du service public de votre ministère qui, hier encore, grevaient les finances des collectivités locales.

Et puis, comment ne pas noter que vous avez la ferme volonté de créer une banque de données juridiques et de réaliser l'implantation du nouveau matériel informatique ?

J'ai écouté tout à l'heure certaines critiques émanant de l'opposition. Ce n'est pas au grand commis de l'Etat que vous avez été et que vous êtes encore, monsieur le garde des sceaux, que je me permettrai de donner des leçons. Je vous dirai tout simplement : Ne vous laissez pas impressionner (*Rires sur les travées socialistes.*) car votre politique est réaliste et conforme à l'intérêt de la nation ! (*M. Charles Ornano applaudit.*)

Votre tâche - il est vrai - reste difficile car, pour réussir, il vous faut des moyens financiers, certes, mais il devient urgent de donner à la justice, dans laquelle le plaideur perd de plus en plus confiance, un nouveau visage.

Notre pays, quoi qu'on en dise, s'engage sur la voie dange-reuse du déni de justice. La lenteur des procédures devient l'enfer des plaideurs. Mes chers collègues, n'oubliez jamais ce proverbe bien connu : « L'attente est plus dure à supporter que le feu. »

En définitive, notre appareil judiciaire est systématiquement bloqué. Nos tribunaux apparaissent de plus en plus comme de véritables réserves où sont stockés des dossiers dont la solution est renvoyée aux calendes grecques.

J'ai été étonné d'entendre tout à l'heure M. Lederman élever des protestations : nous sommes bien loin des goulags ou des prisons sibériennes !

M. Charles Ornano. Bravo !

M. Louis Virapoullé. Ce que vous voulez, vous, c'est une justice libérale. Votre politique est claire.

Notre justice, monsieur le garde des sceaux, est malade. Par ailleurs, nos prisons sont encombrées. Voilà les deux grands problèmes auxquels vous devez pouvoir faire face et la majorité sénatoriale vous apportera - j'en suis persuadé - tout le soutien et le concours nécessaires.

Parlant du fonctionnement de la justice, parce que vous avez employé le mot « entreprise », certains ici ont donné l'impression d'être choqués. Mais les cours d'appel sont de

grandes entreprises ; la vie économique du pays dépend du fonctionnement de la justice. C'est la raison pour laquelle j'aimerais que vous puissiez mettre en pratique cette formule, qui est de moi : « Ayez, monsieur le garde des sceaux, le courage de secouer sans tarder les colonnes des palais de justice. »

M. Paul Loridant. Elles vont s'effondrer ! (*Sourires.*)

M. Louis Virapoullé. Pour y parvenir, je vous propose trois réflexions.

Il convient, tout d'abord, de révolutionner l'instruction et de la promouvoir dans ce pays. Bien mieux, il faut avoir le courage, dans ce monde compliqué et difficile qui est le nôtre, de faire en sorte que le juge d'instruction soit quelqu'un d'expérimenté.

La procédure d'instruction doit être confiée à des magistrats qui ont une pratique approfondie du droit et qui possèdent une connaissance solide des problèmes humains.

Les juges qui sortent de l'école nationale de la magistrature de Bordeaux doivent enrichir leurs connaissances par une formation sur le tas.

M. Paul Loridant. Très bien !

M. Louis Virapoullé. On constate, en effet, dans notre pays, un fossé entre la justice d'une part, les plaideurs d'autre part.

C'est la raison pour laquelle je pense que tout magistrat devra, avant de se voir conférer la mission difficile de rendre la justice, subir au minimum un stage - mais un vrai stage ! - de deux ans dans un cabinet d'avocat ou dans une étude de notaire et, surtout, dans une entreprise.

M. Paul Loridant. Dans une commune !

M. Charles Lederman. A la Réunion !

M. Louis Virapoullé. Ce stage lui permettra de régler avec beaucoup plus de facilité les problèmes auxquels il sera confronté demain.

Monsieur le garde des sceaux, j'aimerais que ce soir, en quittant le Sénat, vous puissiez vous pencher sur ma deuxième réflexion : la création du juge unique.

En matière pénale comme en matière civile, il faut mettre un terme à la collégialité pour les juridictions de premier degré.

Vous vous inspirez du système américain pour les prisons privées, ce qui paraît logique. Il faut aller jusqu'au bout. Le juge unique se sentira plus responsable et, dès lors qu'il aura été formé sur le tas, on ne pourra que lui faire confiance.

En matière judiciaire il n'y a pas le Père, le Fils et le Saint-Esprit ; il y a celui qui rend la justice et dit le droit.

Le troisième remède, qui semble terroriser mon collègue et ami M. Lederman, c'est le recrutement latéral.

Nous faisons parfois le contraire de tout ce qui doit être fait, monsieur le garde des sceaux.

Lorsque l'on prend pour exemple la Grande-Bretagne, où l'opinion est unanime pour dire que la justice est rendue dans d'excellentes conditions, on constate que les magistrats sont recrutés, notamment, parmi les anciens avocats qui ont une vie irréprochable et une maturité juridique sans pareille.

Il convient donc d'avoir le courage, là aussi, de trouver un équilibre, qui n'existe pas encore, entre le recrutement latéral et l'Ecole nationale de la magistrature.

J'en arrive maintenant au problème de l'encombrement des prisons.

Une nation démocratique comme la nôtre ne peut pas, mes chers collègues, accepter la promiscuité et l'atmosphère insupportable qui règnent dans nos prisons. Et M. Georges Kiejman, que vous connaissez bien, a raison de dire : « La démocratie, ça ne doit s'arrêter nulle part, et surtout pas au seuil de la prison. »

Monsieur le garde des sceaux, votre politique recèle peut-être un oubli. Je me permets de vous recommander de faire appel, dans cette grande réforme que vous allez entreprendre dans le domaine du système pénitentiaire, non seulement à la nation, mais aussi aux collectivités locales.

M. Paul Loridant. Ah !

M. Louis Virapoullé. Faites appel aux départements, faites appel aux régions et vous verrez qu'ils vous apporteront leur concours, car il y va de la sécurité de tous les Français.

Il vous faut donc placer une étoile sur cette grande réforme que vous vous proposez de réaliser ...

M. Charles Lederman. Une étoile sur les prisons !

M. Louis Virapoullé. ... et votre grand projet relatif au système pénitentiaire, qui gêne beaucoup M. Lederman, doit s'intituler « L'humanisation des prisons ». C'est cela que vous voulez réaliser ; c'est cela la finalité de votre politique. Ainsi évitez-vous toute polémique et ferez-vous taire vos adversaires.

Les prisonniers les plus durs, les plus récalcitrants purgeront leur peine dans les prisons où le personnel aura un statut de droit public. En revanche, les jeunes délinquants, ainsi que ceux dont le rachat paraît possible, seront confiés à un personnel plus compétent dans le domaine de la formation et de l'éducation. En faisant alors appel à un personnel privé, vous restez dans le droit-fil de l'ordonnance de 1945. Non seulement vous n'ouvrez pas une brèche dans l'appareil pénitentiaire mais vous lui apportez un complément indispensable ; vous donnez à tout homme une chance de rachat et de réinsertion.

Monsieur le garde des sceaux, n'écoutez pas Vauvenargues, qui disait que la patience est l'art d'espérer. Pour ma part, je vous demande d'agir vite et bien. Pour reprendre votre exemple sur les courses, je vous demanderai d'essayer d'imiter M. Poulidor. Vous ne gagnerez jamais la première étape. En revanche, vous gagnerez toujours la plus importante : la deuxième étape. (*Sourires.*)

En rendant à la justice ses titres de noblesse, en humanisant les prisons, l'Histoire vous présentera comme non l'homme de la mission impossible, mais comme l'homme qui a rendu à la justice sa vraie place dans la nation française ! (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R.*)

M. le président. Monsieur le ministre, quand souhaitez-vous intervenir, compte tenu du fait qu'il serait souhaitable de ne pas siéger au-delà de vingt heures ?

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Je pourrais intervenir maintenant, monsieur le président. (*Nombreuses marques d'approbation.*) De toute façon, je ne dépasserai pas l'heure que vous m'avez indiquée.

M. le président. Vous avez donc la parole.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Monsieur le président, je suis à la disposition de la Haute Assemblée. Ayant évoqué, dans mon intervention liminaire, la plupart des thèmes qui ont été abordés, je pense avoir déjà répondu à l'essentiel.

Les uns ont confirmé les analyses ou les orientations que j'ai définies ou que j'ai prises. Je dirai même qu'ils les ont enrichies, je pense notamment aux propos du président de votre commission des lois, M. Larché. Je suis satisfait que M. Virapoullé ait, dans son intervention, jugé que la politique que je menais était conforme à l'intérêt de la nation. Quel plaisir que de l'entendre !

Les autres, en revanche, m'ont critiqué, voire caricaturé. Aussi vais-je revenir sur les points principaux qui ont fait l'objet de ce débat.

M. Rufin a eu raison, me semble-t-il, de dénoncer le caractère dépassé de cette querelle fausse et manichéenne entre les partisans de la prévention et ceux de la répression, comme si la justice, effectivement, ne devait pas essentiellement s'appuyer sur deux bras, l'un répressif, l'autre préventif, et comme si ces deux bras ne devaient pas être de force égale. C'est en tout cas l'esprit qui m'anime, car c'est de cette façon - en s'appuyant sur ces deux bras - que l'on peut dissuader, écarter en punissant certes, mais d'abord en prévenant. C'est de cette façon aussi que l'on peut trouver le nécessaire équilibre entre le respect des droits de l'individu et ceux de la société.

Prenons l'exemple de la drogue, qui a été évoqué après moi pour caricaturer l'action du Gouvernement. Ceux qui ont pensé résumer cette action ont dit que nous voulions envoyer les drogués en prison. Or, je crois pourtant l'avoir démontré tout à l'heure, toute la politique du Gouvernement vise précisément à les empêcher de finir là où la loi leur dit qu'il faut aller, et mon devoir, en tant que ministre de la justice, est de rappeler ce qu'est la loi.

Force est, en premier lieu, de constater l'échec de tout ce qui a été tenté depuis quinze ans en matière de drogue : cet échec est celui des méthodes qui ont été appliquées, des idées au nom desquelles elles ont été mises en œuvre et des hommes qui les ont défendues.

Devant la menace actuelle, à savoir la croissance du nombre de drogués, de tous ceux qui « touchent » à la drogue, surtout aux « drogues dures » - j'ai parlé tout à l'heure de 450 000 personnes, nombre énorme cité devant moi par un spécialiste pour évoquer des gens qui ont quitté la vie normale pour s'adonner à la drogue - devant cette saignée, semblable à celle que provoque une guerre, on ne peut se contenter de vivre sur l'échec que nous connaissons depuis tant d'années ; on doit tout tenter et on doit aussi innover.

J'entends tant de choses qui me paraissent hors du réel sur ce sujet ! On dit, par exemple, qu'il est impossible de contraindre un drogué à se soigner et que, de ce fait, il ne faut rien faire. Il est vrai qu'à l'impossible nul n'est tenu et que l'on ne peut pas guérir tout le monde. En revanche, il faut essayer de soigner tout le monde.

Prenons le cas d'un drogué qui, en pleine crise, se trouve au quinzième étage d'un immeuble et qui, pensant qu'il va planer, ouvre la fenêtre, décidé à se précipiter dans le vide. Doit-on, au nom de sa liberté, rester passif et ne pas intervenir, si on est en mesure de le faire, pour l'empêcher de passer par cette fenêtre et de se donner la mort ?

Voilà la réalité du véritable problème posé par la drogue. Nous avons précisément essayé de donner à la justice les moyens d'intervenir pour faire en sorte que le drogué soit soigné. S'il ne peut pas guérir, mon Dieu, tant pis ! C'est après tout sa liberté et sa responsabilité. Mais la société, elle, doit tout faire pour protéger le drogué contre lui-même, contre les dangers qu'il fait prendre à la société et dont nous savons qu'ils sont grands.

Au-delà des batailles vaines, au-delà des procès d'intention que l'on essaie de nous faire, faute de pouvoir nous reprocher autre chose, le Gouvernement actuel de la France fait d'abord de la prévention et il la fait aussi longtemps qu'il peut aller dans cette voie. C'est uniquement lorsqu'il constate l'échec qu'il en vient à la répression. Tel est l'esprit de la politique que nous essayons de mener dans tous les domaines, qu'il s'agisse de la petite délinquance, de la moyenne délinquance ordinaire ou de la drogue, car nous savons, hélas ! que celle-ci est étroitement liée aujourd'hui à la délinquance.

J'aborderai maintenant le problème de la gestion de la justice. Vous voyez que je ne prononce pas le mot « management » et je ne prononcerai plus le mot « audit », car j'ai bien compris que, de par son esprit traditionnel, le Sénat voyait d'un mauvais œil le fait que l'on francise certains termes d'origine étrangère. (*Sourires.*) Par conséquent, vous pouvez compter sur moi ou me rappeler à l'ordre si je le fais. Je n'utiliserai plus ces mots. (*Nouveaux sourires.*)

En ce qui concerne l'entreprise et la justice, M. Lederman, tout à l'heure, m'a accusé d'être en contradiction avec moi-même. J'ai eu l'occasion de dire non seulement dans une interview au *Figaro*, mais aussi devant les magistrats, lors du congrès de l'U.S.M. - union syndicale des magistrats - que la justice n'avait rien à voir avec l'entreprise. Je parle en connaissance de cause, puisque j'y ai passé la plus grande partie de ma vie !

Le premier président, le premier magistrat de France, est entré dans mon bureau, voilà quelques mois, en se félicitant d'avoir un chef d'entreprise à la tête de la Chancellerie. « Madame le premier président - lui ai-je répondu - vous vous trompez. La justice n'a rien à voir avec l'entreprise. » Effectivement, à l'époque, j'ai montré pourquoi il existait une incompatibilité. J'ai pu toutefois le constater depuis, ce n'est pas pour autant que l'on a pas besoin d'avoir des animateurs, des gestionnaires et des organisateurs au sein de la justice.

Je citerai le témoignage d'un éminent magistrat qui appartient au syndicat de la magistrature. Il ne peut donc pas être suspect d'avoir une idéologie favorable à la rentabilité ! Il me disait : « Monsieur le garde des sceaux, le problème de la justice est certes un petit peu celui du nombre des magistrats, mais c'est essentiellement celui de la bonne organisation et de la bonne gestion au niveau des cours. Quand il y a, quelque part, un bon chef de cour, c'est-à-dire un bon organisateur, cela marche. »

Voilà ce que j'ai voulu dire ce soir, et c'est pourquoi j'ai lancé un cycle de formation pour les chefs de cour - un peu comme on le faisait et comme on le fait encore dans l'armée tout au long de la carrière - formation, qui permet, quand des magistrats arrivent à de telles responsabilités, de les former et de leur permettre de bien faire fonctionner nos cours de justice.

Le nombre des magistrats - je l'indiquais à l'instant - ne constitue pas le fond du problème. Dans le plan de cinq ans que j'ai fait établir, vous constaterez qu'il s'agit d'une augmentation marginale. J'ai évoqué la création de 336 postes de magistrat pour 5 800 actuellement. L'effort doit peut-être porter davantage sur les auxiliaires, les greffiers, puisque j'ai parlé de quelque 580 créations de postes. Voilà ce qu'il me paraissait important de souligner.

J'approuve naturellement pleinement les propos tenus à l'instant par M. Virapoullé sur la nécessité d'une bonne formation des magistrats et, par conséquent, d'une modification des conditions de déroulement de la carrière. Le fait de confier la lourde tâche de juge d'instruction à un jeune magistrat qui sort de l'école et qui n'a qu'une connaissance théorique constitue une erreur majeure. J'envisage, à cet égard, de remonter la fonction du juge d'instruction dans la hiérarchie des grades, afin que l'on ne puisse y accéder avant quelques années.

Plusieurs sénateurs du R.P.R. Très bien !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Dans le domaine de la gestion, je réfléchirai sur le développement du juge unique. Certains en sont très partisans pour le premier degré, comme l'a suggéré à l'instant M. Virapoullé.

M. Baralello a exprimé le souhait de voir créer une cour d'appel à Nice. Il est vrai que Nice est une grande ville, la cinquième ville de France et qu'elle peut légitimement trouver anormal de ne pas avoir sa cour d'appel. Comme je lui ai déjà répondu, je ne peux pas prendre dans l'immédiat de décision, car la cour d'appel d'Aix, qui est actuellement la plus encombrée et sans doute celle qui pose le plus de problèmes dans toutes les cours d'appel de France, est organisée suivant le principe de la spécialisation : chaque chambre est spécialisée. Si, par conséquent, j'ôte aujourd'hui deux, trois ou quatre chambres à la cour d'appel d'Aix, je l'anéantis. J'attends donc de disposer d'un effectif de magistrats suffisant pour pouvoir installer, à Nice, les chambres nécessaires, sans mettre pour autant en cause ce qui existe actuellement à Aix. Cette opération s'inscrit, comme on dit, dans le sens de l'Histoire ; il faut donc la considérer avec un peu de patience et il faut savoir attendre un peu.

Dans le domaine pénitentiaire, je répondrai à MM. Thyraud et Rufin sur les programmes d'urgence. Dans l'immédiat, une course de vitesse est engagée, je l'ai dit tout à l'heure, c'est vrai. Si je ne la gagnais pas, il faudrait procéder à des libérations, ce qui me paraît détestable. Ainsi, nous essayons de mobiliser tous les moyens possibles.

L'un d'entre eux consiste, notamment, en un meilleur équilibrage entre les prisons françaises. Certaines sont effroyablement surchargées et créent des conditions d'existence indignes, d'autres sont normalement occupées. Nous cherchons donc actuellement à assurer une meilleure répartition. Elle devrait tout de même dégager de 1 000 à 1 500 places. Nous cherchons aussi à tirer parti de toutes les possibilités.

M. Rufin a évoqué le cas de la caserne de Montmédy. Voilà, en effet, une expérience qui va se révéler tout à fait positive puisque, moyennant une faible dépense, nous allons pouvoir disposer assez vite de 350 places.

Malheureusement, on ne peut pas généraliser cette expérience car, parmi les casernes qui ont été mises à notre disposition, nous nous sommes aperçus que, pour beaucoup d'entre elles, il faudrait dépenser beaucoup d'argent et les procédures d'enquêtes administratives sont longues, de sorte

que le remède serait souvent pire que le mal. Mais, chaque fois que cela est possible, pas trop coûteux et susceptible d'être réalisé à bref délai, nous y procédons.

L'habilitation, je le répète une fois de plus, ce n'est pas la privatisation. Cette dernière est aujourd'hui une politique menée par le Gouvernement dans le domaine économique. Ce que je vais essayer de faire, si vous approuvez mes projets, n'a rien à voir avec la privatisation telle que l'on entend aujourd'hui. Nous examinerons en commun les conditions dans lesquelles l'Etat, tout en gardant complètement la maîtrise de cette opération, peut s'assurer le concours d'un gérant, afin d'exécuter cette tâche en avançant l'argent dont on a besoin et en répondant, bien sûr, aux impératifs d'ordre public.

On a évoqué les « chalandonnettes ». Je ne vois pas pourquoi on essaie de me jeter celles-ci à la tête comme si cela avait été pour moi quelque chose d'indigne. C'est une de mes réalisations dont je suis le plus fier. Je me tourne vers l'opposition qui sans cesse me fait ce rappel. Si je pouvais réaliser, dans le domaine pénitentiaire, ce que j'ai fait dans le domaine de l'urbanisme et de la qualité de vie des Français, avec les « chalandonnettes », je pourrais être fier une deuxième fois.

Qu'est-ce qu'ont été ces « chalandonnettes » ? Cela a été 85 000 familles qui ont pu concrétiser leur rêve qu'elles ne pensaient pas pouvoir imaginer un instant devenir réalité, à savoir devenir propriétaire d'une maison individuelle, tout en ne gagnant que le Smic, ou presque. Croyez-moi, ces gens-là ont fait une bonne affaire, même ceux qui ont eu des mésaventures ou qui ont subi des bavures.

Si vous considérez le prix actuel de ces maisons individuelles, dites « chalandonnettes », par rapport à ce qu'ils les ont payées, vous constatez qu'ils ont fait une très bonne affaire, même dans les régions où le marché immobilier n'est pas bon.

M. Marc Lauriol. C'est juste !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Mais ce qui est important, c'est que cela a constitué la révolution dans l'urbanisme : l'arrêt de l'urbanisme en hauteur, des grandes tours, des grandes barres, des grands ensembles, et le commencement d'un urbanisme horizontal dans l'espace, permettant aux gens de satisfaire leur rêve.

Quand je suis arrivé au ministère de l'équipement, plus de 75 p. 100 des Français souhaitaient habiter dans une maison individuelle. Or ils ne le pouvaient pas car c'était un produit de luxe ; j'en ai fait tomber le coût de 50 p. 100. La construction des maisons individuelles est alors passée de 15 à 20 p. 100 à un taux de 70 à 75 p. 100. C'est pourquoi je dis que cela a été une révolution. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Si je peux parvenir au même résultat dans le domaine pénitentiaire, j'en serai fier. Le risque sera d'autant moins grand, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'il y aura là un filet complet puisque, à la moindre défaillance du système qui vous est proposé, l'Etat sera là pour reprendre les choses en main.

A propos de l'éducation surveillée, plusieurs orateurs ont formulé des critiques.

On m'a reproché d'avoir sacrifié les équipements dans le budget pour 1987. Or j'ai trouvé, sans avoir beaucoup à me déplacer, des bâtiments vides. Il existe, dans le domaine de l'éducation surveillée, un patrimoine immobilier considérable qui, dans l'ensemble, est inutilisé. Par conséquent, pourquoi irais-je demander des crédits de construction alors que nous disposons d'une sur capacité d'équipements ? Il faut donc commencer par recenser ce qui existe et examiner ce que l'on peut en faire.

Par ailleurs, je me suis aperçu que, souvent, les éducateurs n'avaient pas grand-chose à faire. J'ai vu cela sur le terrain. Je ne dis pas que ce soit la règle générale, mais cela existe. Je me suis rendu compte aussi qu'ils appliquent des méthodes contestables parce que, du fait d'idées ancrées dans leurs têtes, sans que l'on puisse les faire varier d'un pouce, beaucoup d'entre eux se refusent à assumer des missions qui leur sont données et qui doivent être exécutées : comment traiter des délinquants graves qui sont multi-récidivistes, qui sont pourtant des mineurs et qu'aujourd'hui on met en prison, ce qui est la pire des solutions pour eux ?

M. Philippe de Bourgoing. Monsieur le garde des sceaux, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. de Bourgoing, avec l'autorisation de M. le garde des sceaux.

M. Philippe de Bourgoing. Monsieur le garde des sceaux, j'ai noté avec intérêt ce que vous nous avez dit à propos du fonctionnement actuel de l'éducation surveillée et de la réforme que vous avez annoncée et que vous semblez confirmer.

Nous avons, dans le département du Calvados, à Saint-Manvieu, un foyer qui relève de votre administration et qui a fait l'objet de rénovations, d'agrandissements ; on y a construit et équipé des ateliers. Or, depuis quelques années, l'établissement ne fonctionne plus qu'en externat et c'est le foyer départemental de l'enfance, dont j'ai la responsabilité, qui doit recueillir les enfants confiés par les juges quand la nécessité d'internat se révèle absolument obligatoire.

Telle n'est pas pourtant la destination d'un tel foyer. Cela comporte des inconvénients pour les autres pensionnaires. C'est la raison pour laquelle je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur le garde des sceaux, quand vous proposez d'aller dans cette voie. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le garde des sceaux.

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Croyez bien, monsieur de Bourgoing, que cela ne se passe pas ainsi uniquement dans votre département, hélas ! Ce que je veux, c'est d'abord une doctrine plus ferme, correspondant à la diversité des missions qui caractérisent la tâche de l'éducation surveillée : faire face à toutes les formes de délinquance mineure que cette éducation doit traiter.

Dans la majorité des cas, nous avons affaire à de bons éducateurs. Ils ont simplement besoin d'être remobilisés et orientés. Ce dont ils souffrent depuis des années, c'est de n'avoir aucune autorité qui s'exerce sur eux et qui leur trace un cadre à l'intérieur duquel ils pourraient s'épanouir et agir.

Par conséquent, s'agissant des postes qui ont été supprimés, je préciserai qu'ils n'entraînent pas pour autant le départ de ceux qui les occupent. Les postes ne disparaîtront que le jour où leurs actuels titulaires cesseront eux-mêmes d'y travailler. D'ici là, nous avons tout le loisir de changer éventuellement la tendance et de recréer des postes, si cela s'avérerait nécessaire.

Nous avons besoin de formateurs en plus grand nombre, non seulement des éducateurs mais des formateurs professionnels. On constate un déséquilibre entre les deux catégories, qu'il convient de corriger.

On a évoqué, à juste titre, le fait que certaines juridictions d'enfants manquaient d'équipements. Certes, quelques-unes d'entre elles sont pauvres. Cependant, j'ai constaté que, partout où tel est le cas, le relais est pris par des associations privées qui remplissent les tâches voulues.

Cela m'amène à dire que la politique qui peut être menée dans ce secteur permet de s'appuyer non seulement sur le secteur public mais aussi sur le secteur privé qui, lui, a la possibilité de mobiliser beaucoup plus facilement des fonds, et cela d'autant plus que l'on peut - on y a même avantage - à répartir les tâches entre le secteur public et le secteur privé, la responsabilité de traiter les délinquants les plus durs revenant au secteur public, les autres étant confiés au secteur privé.

C'est dans cette répartition des tâches et dans cet effort pour développer le secteur privé que l'on parviendra à redonner un dynamisme et une expansion à l'éducation surveillée beaucoup plus grands que ceux que l'on obtiendrait en se contentant d'augmenter, d'une façon nécessairement modeste, les crédits budgétaires.

La petite délinquance constitue aujourd'hui le problème majeur auquel nous avons à faire face. Nous savons bien que le lien est étroit avec la drogue. Aujourd'hui, le tribunal de Bobigny, par exemple, traite, pour les deux tiers de ses dossiers, des affaires de drogue.

Voilà donc deux phénomènes que nous avons devant nous. Or, compte tenu du million de délinquants qui se manifestent en une année en France, ce n'est pas avec les 5 800 magis-

trats dont nous disposons que nous réglerons le problème, c'est par la mobilisation de tous les Français et, par conséquent, par la prévention.

J'ai lancé un appel afin que, chaque année, au moins 10 000 Français supplémentaires se portent volontaires pour agir sur le terrain, créer des associations, militer dans les associations existantes, afin d'encadrer notre jeunesse, seule façon de maîtriser ce problème de la délinquance. Et je souhaite que nous trouvions précisément des Français pour le faire.

Ma conclusion sera à l'image de celle de M. Rudloff. Effectivement, il faut d'abord du réalisme et ne pas pratiquer la langue de bois - personne ne peut m'accuser de le faire - mais aussi avoir du cœur et de la foi.

Le cœur, je n'ai pas l'habitude de porter le mien en bandoulière. Quant à la foi, croyez-vous que, si je ne l'avais pas, je me lancerais dans des actions aussi audacieuses qui affrontent les tabous, les habitudes, les conformismes, qui m'exposent par conséquent à toutes les critiques ? Si je n'avais pas la foi, je resterais - pardonnez-moi l'expression ! - « peinarde ».

Mon ambition est celle que j'ai toujours eue dans ma vie : avancer et, par conséquent, faire avancer les choses. J'ai défini des objectifs. Je suis convaincu que vous m'aidez à les atteindre.

Je dirai un dernier mot pour répondre à M. Virapoullé : je préfère être Hinault que Poulidor ! (*Sourires et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. Permettez-moi, à titre personnel, de féliciter M. le ministre d'être resté exactement dans le créneau de temps qu'il avait indiqué.

4

NOMINATION A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle au Sénat que la commission des affaires sociales a présenté une candidature à un organisme extraparlamentaire.

Cette candidature n'a reçu aucune opposition dans le délai prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, cette candidature est ratifiée et M. Franck Sérusclat est désigné pour représenter le Sénat au sein du conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés.

Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à vingt heures, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Pierre-Christian Taittinger.*)

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER vice-président

M. le président. La séance est reprise.

5

LOI DE FINANCES POUR 1987

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous poursuivons la discussion du projet de loi de finances pour 1987, adopté par l'Assemblée nationale.

Justice (*suite*)

M. le président. Nous allons examiner les crédits concernant le ministère de la justice et figurant aux états B et C.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III, plus 1 535 837 357 francs. »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les crédits applicables aux dépenses ordinaires des services civils du ministère de la justice s'élèvent à 1 535 837 357 francs.

Compte tenu de l'état actuel du service de la justice, compte tenu du véritable déni de justice que constitue la lenteur des tribunaux - nous en avons tout à l'heure examiné les causes - et des conditions d'incarcération inhumaines des prisons surpeuplées, nous estimons que les crédits alloués à votre ministère sont bien insuffisants pour répondre aux besoins en la matière.

Cependant, dans la mesure où quelques minutes seulement nous ont été imparties dans la discussion générale, nous n'avons pas eu la possibilité - je m'en suis d'ailleurs expliqué tout à l'heure - de nous exprimer sur deux problèmes importants, à savoir l'éducation surveillée et le manque criant de places dans les prisons ; nous avons donc été amenés à déposer deux amendements qui tendent à réduire les crédits dans ces deux domaines, afin de respecter l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Il est bien évident que notre volonté politique est non pas de réduire les crédits alloués, mais bien d'obtenir leur augmentation. Je m'en expliquerai lors de la défense de nos deux amendements.

M. le président. La parole est à M. Méric.

M. André Méric. Le règlement me permettant de prendre la parole sur un titre, pour cinq minutes, je voudrais profiter de cette occasion, monsieur le ministre, pour vous répondre sur deux points.

Tout à l'heure, pour mettre en exergue votre volonté de réussir la construction de prisons privées, vous avez fait état de votre action en matière de construction et rappelé que c'était vous qui aviez donné un coup d'arrêt à la construction verticale.

Monsieur le ministre, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, alors que j'étais président de l'office d'H.L.M. de Toulouse, j'ai été saisi de 14 000 demandes de location ; comme nous avions très peu de crédits pour faire œuvre d'architecte et encore moins pour acheter des terrains, nous avons dû faire des constructions verticales. C'était la conséquence de la guerre et de l'insuffisance de possibilités de financement. Cela dit, je ne m'intéresse pas à la construction verticale des constructeurs privés, qui ont continué à en faire, alors qu'on l'abandonnait dans le domaine social.

Ma seconde observation portera sur la construction de prisons par des entreprises privées.

Lors de la présentation de votre budget, vous avez mis en cause l'action de votre prédécesseur à propos du manque de places dans les prisons de notre pays.

Permettez-moi de vous rappeler qu'entre 1981 et 1986 3 545 places nouvelles ont été créées.

Par ailleurs, dès 1984, avait été entreprise une étude sur la possibilité pour l'Etat de recourir au *leasing* pour la construction de places supplémentaires.

Je ferai observer, en outre, que les efforts entrepris depuis 1981 en matière de prévention ont abouti à des résultats appréciables. Les villes de toutes tendances qui ont fait leur notre conception de la lutte contre la délinquance et la criminalité connaissent aujourd'hui des taux de délinquance en baisse - jusqu'à 20 p. 100 parfois. Notre collègue M. Loridan a tout à l'heure évoqué ces résultats.

Notre politique, en effet, ne s'est jamais limitée au développement de l'espace carcéral, qui ne représente qu'une partie de l'action globale qui doit être menée en matière de sécurité. Cet aspect doit être complété par une dynamique de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, de prévention de l'incarcération et, de manière plus générale, de prévention de la récidive.

Par ailleurs, doit être réaffirmée la mission essentielle de l'administration pénitentiaire, à savoir préparer la réinsertion des condamnés dans la société. A cet égard, les centres de semi-liberté et les structures légères de détention constituent pour nous une priorité.

Nos concitoyens doivent savoir qu'aucune expérience étrangère ne permet aujourd'hui de conclure à l'inéluctabilité de la construction massive de places de prison qui va entraîner sans nul doute une dépense considérable.

Les pays qui connaissent un taux d'incarcération supérieur au nôtre ne bénéficient pas en contrepartie d'un taux de criminalité inférieur ; le taux de récidive est aussi élevé qu'en France.

Les Etats-Unis ont un taux d'incarcération 3,7 fois supérieur à celui de la France ; ils occupent, en ce domaine, le troisième rang mondial, juste derrière l'U.R.S.S. et l'Afrique du Sud. Ces nations vont-elles être les challengers de la France ? L'ambition serait démesurée.

Comme je l'ai démontré, la logique carcérale n'est plus adaptée aux problèmes de la délinquance.

En revanche, des pays qui ne font pas de la prison le pivot de leur politique pénale devraient être plus étudiés et cités comme modèles en raison de la faiblesse de leur taux d'incarcération et de leur taux de récidive.

Ainsi, le Japon avait 60 000 prisonniers en 1965 ; aujourd'hui, il n'en a plus que 50 000, dont 42 000 condamnés définitifs. Le parc pénitentiaire japonais est occupé à 80 p. 100 ; il compte 61 000 places pour une population de plus de 110 millions d'habitants.

Compte tenu des chiffres que vous nous avez cités dans votre intervention, vous aurez, au total, 70 000 places de prison pour 52 millions de Français. Ce jour-là, nous aurons dépassé les possibilités de la Turquie !

Ce projet de construction et de gestion des prisons par le secteur privé constitue à notre avis un double défi.

L'engagement financier qu'il représente interdira, en raison des contraintes budgétaires, de dégager des crédits pour développer d'autres formes de sanctions alternatives. C'est une glaciation de la politique pénale jusqu'à la fin du siècle qui va s'installer.

Le renforcement considérable de la répression met en péril le nécessaire lien entre la prévention et la répression. En primant le carcéral, on décourage les efforts des acteurs de la prévention, on suscite la méfiance des jeunes, on brise les liens de solidarité.

La fin du programme de soutien aux entreprises intermédiaires, le recentrage du dispositif gouvernemental « seize-vingt-cinq ans » directement sur l'emploi, la réduction massive de l'aide financière aux associations, la diminution des crédits du conseil national de la prévention, éliminent de fait, parmi les jeunes, les plus handicapés. Est-ce cette réponse que la jeunesse de notre pays attend ? (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Par amendement n° II-15, M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de réduire les crédits du titre III de 8 573 201 francs.

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Ce crédit du titre III est relatif à la mise en service de 2 491 nouvelles places de détention.

Avec notre amendement, nous proposons, je viens de m'en expliquer, de réduire les dépenses nouvelles relatives aux prisons. Notre volonté, monsieur le ministre, est d'attirer l'attention de tous sur les problèmes soulevés à la fois par le budget et par le projet de loi que notre assemblée va être amenée à examiner d'ici peu.

Après la télévision, l'école, les télécommunications, la police dans certaines villes dirigées par la droite, la protection sociale, les lits d'hôpitaux, c'est donc au tour des établissements pénitentiaires d'être frappés par la maladie de votre société, messieurs, je veux dire la loi du profit.

Jusqu'ici vous avez, tous ici présents, sauf les communistes, justifié l'ouverture au privé par ce que vous osez appeler « l'exigence de liberté », c'est-à-dire l'idée très particulière que vous vous faites de celle-ci. J'attends avec intérêt d'appréhender de votre bouche, monsieur le garde des sceaux, par quel subtil mécanisme la privatisation des prisons engendrera une quelconque liberté !

Qu'il me soit permis - une fois n'est pas coutume - de faire une suggestion à tous les libéraux que compte cette assemblée, qu'ils soient ou non membres du Gouvernement.

Puisque l'essentiel de la politique que vous menez est conduite par deux ministres, celui de l'intérieur pour les bavures et le charcutage électoral et celui de la privatisation pour tout le reste, pourquoi ne pas transférer au secteur privé les quelque quarante autres ministères ?

Toute recommandation mise à part, le projet gouvernemental dont le Sénat sera bientôt amené à débattre revêt à nos yeux une exceptionnelle gravité ; nous le considérons, en effet, comme une véritable spéculation sur le marché du crime.

Cette spéculation, monsieur le ministre, certains dans les rangs de votre majorité l'envisagent sans le moindre état d'âme. J'en veux pour preuve l'interview donnée par M. Mazeaud, député R.P.R., au *Figaro*, le 28 octobre dernier, interview dans laquelle il se prononçait pour les prisons privées. Parmi les « inconvénients » qu'il admettait figurait celui-ci, qui prend la forme d'un aveu : « ... le problème du coût à long terme, car la création des prisons privées peut créer une incitation à l'augmentation du nombre de détenus ». Tout commentaire serait, vous le reconnaîtrez, mes chers collègues, superflu !

Dès que fut faite l'annonce du projet gouvernemental, les parlementaires communistes ont affirmé qu'ils refusaient une mesure qu'ils estiment inacceptable philosophiquement, moralement et juridiquement, et qui leur semble, de surcroît, génératrice d'insécurité.

Inacceptable, votre projet l'est, parce que cette spéculation sur le crime et la privation de liberté est un témoignage du caractère profondément inhumain du régime capitaliste, qui veut que tout génère un profit financier, même le malheur des gens.

Toutes les modalités envisagées pour la construction de ces prisons privées poussent à cette spéculation, notamment le fait que les intervenants privés seront rémunérés par détenu à hauteur d'une somme que l'on évalue, d'après ce que j'ai pu lire, à trois cents francs au moins par jour. Un système qui pousse à ce que l'on entasse des hommes en prison pour trois cents francs par jour à quelque chose qui me répugne !

Inacceptable constitutionnellement et juridiquement, votre projet l'est, parce que l'Etat ne saurait sous aucun prétexte se départir des missions de sécurité et de répression de la délinquance et du crime qui sont naturellement les siennes et dont l'exécution des peines fait partie intégrante.

Votre projet contrevient, en effet, au principe affirmé par l'article XII de la Déclaration de l'homme et du citoyen de 1789 : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. »

Enfin, si votre projet est adopté, des problèmes de responsabilité se poseront inévitablement. A ce sujet, Mme Simone Veil déclarait dans *L'Evénement du Jeudi* du 6 novembre : « Quand on a connu les abus de certains concessionnaires et que l'on se souvient des difficultés de contrôle de certaines associations privées qui s'occupaient de mineurs délinquants - nous y viendrons à l'occasion de la discussion du second amendement - on peut être inquiet car la prison est un monde clos. Le statut public, en soi, constitue une garantie vis-à-vis des détenus comme des tiers parce qu'il engage la responsabilité de l'Etat. »

A l'évidence et au surplus, la mise en concurrence de deux secteurs d'incarcération, l'un public et l'autre privé, constitue une atteinte au principe d'égalité des citoyens devant la justice et l'application des peines.

Enfin - ce n'est pas l'aspect le moins grave - le projet est sans doute générateur d'insécurité.

Personne ne nie l'existence d'un problème de surpopulation dans les prisons de notre pays, surpopulation qui est due, pour près de la moitié - il faut le dire - au nombre des détenus en prévention.

Le nombre plus élevé que jamais des détenus ! On en connaît les causes essentielles. Comme nous l'avons dit, c'est la crise économique et sociale qui frappe notre pays ; elle génère, pour l'essentiel, la délinquance et le crime. Quoi qu'en dise M. Rudloff - je regrette qu'il ne soit pas là pour m'entendre - la délinquance n'est pas la rançon de la liberté.

La politique du tout répressif menée par le Gouvernement actuel qui trouve là un vaste champ d'application ne peut pas améliorer la situation carcérale d'autant plus que vous « comptez » - comme vous l'avez dit en commission des lois, monsieur le ministre - sur 8 000 détenus de plus par an !

Sur les 48 371 détenus au 1^{er} novembre 1986, plus de 15 000 sont en surnombre, et les prisons privées que vous voulez faire construire seront, si le rythme actuel se maintient, surpeuplées avant même d'être en fonction. Le problème de la surpopulation ne se trouvera donc pas résolu.

Par contre, tout permet de craindre, compte tenu du taux de récidive particulièrement important chez ceux qui sont passés par la prison, que l'accroissement du nombre d'individus détenus « produira » - j'emploie volontairement ce terme - une augmentation sensible du nombre d'actes de délinquance et de criminalité, et ce, d'autant plus certainement que tout ce qui touche à la réinsertion sociale est par vous abandonné.

Voilà pourquoi nous pensons que le problème du surpeuplement des prisons, tout comme celui de la délinquance en général, ne pourra trouver de solution que dans une action sur les causes. Une augmentation des moyens de fonctionnement de la justice devrait permettre de réduire le nombre des détenus avant jugement. Pour les petites condamnations, les peines de substitution devraient être plus souvent appliquées. Enfin, une politique active de réinsertion devrait être entreprise en direction des sortants de prison pour lutter contre la récidive.

Le projet de prisons privées n'est donc pas seulement choquant, il est dangereux.

Au moment où l'on annonce la construction de 15 000 à 20 000 places de prisons privées, la Régie Renault annonce 5 000 licenciements. Monsieur le ministre, il vous faudrait les talents d'un virtuose de la publicité pour vanter les mérites d'un régime qui fait de l'accroissement de la criminalité un moyen de créer des emplois.

C'est pourquoi nous pensons que les moyens accordés au service pénitentiaire dans ce projet de budget pour 1987 ne sont pas suffisants et ne permettent pas de résoudre les problèmes posés par l'actuel surpeuplement des prisons.

Nous souhaitons donc non diminuer les crédits actuellement prévus, mais bien attirer l'attention de tous sur les dangers du projet que vous allez nous présenter sous peu.

Telles sont les raisons pour lesquelles, monsieur le président, je retire l'amendement n° II-15.

M. le président. L'amendement n° II-15 est retiré.

Par amendement n° II-16, M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de réduire les crédits figurant au titre III de 23 357 418 francs.

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Cet amendement vise à diminuer les crédits prévus pour l'éducation surveillée.

Je l'ai dit tout à l'heure au cours de ma première intervention, monsieur le ministre, votre attitude consiste à spéculer sur la croissance de la délinquance. Une telle démarche ne peut évidemment que vous conduire à ignorer la prévention et tout ce qui s'y rattache, même si vous dites, comme vous l'avez fait tout à l'heure, lors de votre réponse aux orateurs, que sur deux pieds ou sur deux bras - vous n'avez su choisir sur quel membre il fallait s'appuyer - tout cela était à égalité.

Une telle démarche ne peut évidemment que vous conduire à ignorer la prévention et tout ce qui s'y rattache et à accentuer la répression qui pourra, au surplus et grâce à vous, bientôt rapporter gros, très gros. Certains ne se cachent d'ailleurs pas de l'annoncer dès à présent. La concurrence est plutôt vive entre tous ceux qui sont prêts à rendre à la société le service que vous leur proposez, monsieur le ministre, à titre évidemment tout à fait gratuit !

Si j'ai bien compris, un de vos collègues a proposé que les prisons soient gérées par des associations qui, bien entendu, ne pourraient pas faire de bénéfices. J'attends toujours que l'on nous cite ne serait-ce qu'une association qui accepterait.

Monsieur le ministre, votre projet de budget supprime 209 emplois, dont 134 pour les éducateurs, ce qui signifie une réduction de 4 p. 100 des effectifs dans ce secteur vital de l'éducation surveillée. Le chapitre des équipements est en

chute de 12 p. 100. Les crédits de paiement régressent également. Au total, le budget de l'éducation surveillée chute de 0,46 p. 100. C'est la première fois depuis 1945 qu'il est moins important que les précédents.

Quant à votre argumentation selon laquelle vous avez opéré des suppressions d'emplois dans l'éducation surveillée parce qu'elle avait été le secteur le plus favorisé dans la dernière période, elle constitue non seulement une contrevérité, mais encore elle ne prend pas en compte le retard qu'avait accumulé ce service au cours de nombreuses années antérieures.

En effet, en 1981, dans l'éducation surveillée, le retard était estimé à 3 240 postes. Rien de moins, monsieur le ministre ! C'est sur cette base que 750 postes ont effectivement été créés en deux ans. Mais ces postes ne représentaient alors qu'à peine la moitié d'un manque flagrant et le quart des prévisions du plan.

Dès 1984, cependant, la progression était arrêtée et l'éducation surveillée se voyait déjà, cette année-là, amputée de six postes, du fait que n'étaient pas comblées les vacances dues aux départs à la retraite et aux modifications statutaires.

Lors du débat budgétaire de l'an dernier, à l'Assemblée nationale, nos camarades députés ont alerté le ministre de la justice d'alors à propos du recul de près de 10 p. 100 des crédits de fonctionnement de l'éducation surveillée et sur la simple reconduction, c'est-à-dire la baisse en francs courants, des crédits d'équipement, ainsi que sur la suppression de soixante postes.

Votre projet de budget, monsieur le ministre, accélère donc un mouvement qu'avait déjà engagé votre prédécesseur et que nous avions dénoncé de la même façon.

Votre but est, en effet, de casser définitivement les moyens de l'éducation surveillée : vous vous appuyez sur les insuffisances actuelles afin de pouvoir conclure à leur inefficacité, à leur inutilité, et de démanteler le secteur en toute tranquillité, pensez-vous, quitte à gommer quarante ans d'efforts.

Vous voudriez revenir à une éducation surveillée dépendant de l'administration pénitentiaire comme en 1945, que vous ne vous y prendriez pas autrement ! Les personnels de l'éducation surveillée sont à juste titre inquiets. Eux qui sont en contact journalier avec les jeunes délinquants estiment, avec d'autres, que vos chantiers de la jeunesse ou autres centres fermés ne peuvent pas donner de résultats valables. Ce qu'ils poursuivent, c'est la suppression de la détention provisoire des mineurs parce qu'elle conduit à la récidive, parce qu'elle fait « plonger » dans la délinquance.

Il faut privilégier, je le répète, les peines de remplacement et renforcer les permanences éducatives auprès des tribunaux d'enfants en amont de l'incarcération, permanences qui ont pour tâche de faire des propositions alternatives à l'incarcération. Une telle politique, véritablement préventive en ce qu'elle essaie de rééduquer l'adolescent et de lui permettre d'éviter la rechute, demande, c'est vrai, des moyens importants. Les moyens sont à renforcer là où l'éducation surveillée est déjà présente, comme dans les régions très urbanisées qui concentrent une délinquance juvénile très forte : ils sont aussi à créer là où l'éducation surveillée n'existe pas, c'est-à-dire sur plus d'un tiers du territoire national.

Les personnels de l'éducation surveillée, quoi que vous en disiez, monsieur le ministre, ont à cœur d'aider les jeunes qui, nombreux, vont à la dérive du fait de la crise et du manque de perspectives pour l'avenir. Nous avons rencontré ces éducateurs. Leurs objectifs, il convient de les soutenir parce qu'ils sont les seuls à prendre en compte les intérêts des adolescents en difficulté.

Mais il est vrai qu'ils vont à l'encontre de vos projets. Vous prétendez, en effet, résoudre le problème des mineurs délinquants multirécidivistes en créant des internats spécialisés. Or, les centres fermés auront les mêmes défauts que les prisons - spécialisés peut-être, mais des prisons quand même - et ils engendront les mêmes nuisances.

Ils posent, de plus, les problèmes relatifs aux moyens de leur financement, de leur fonctionnement et de leur tutelle. Quels seront-ils, monsieur le garde des sceaux ? Prévoyez-vous également de les confier au privé ? Je pose ces questions mais, en réalité, vous y avez déjà répondu. Si j'ai bien compris, vous nous avez dit que les 120 000 à 140 000 jeunes qui sont à l'heure actuelle confiés au privé, vous souhaitez que ce dernier les prenne complètement en charge, même au point de vue des frais qui sont à couvrir.

Je pense, monsieur le garde des sceaux, que vous voulez aller encore plus loin. Si c'est cela, il est bien évident que nous ne pouvons pas vous suivre.

Avant de proclamer, monsieur le garde des sceaux, que l'éducation surveillée ne sert à rien ou presque, donnez-lui donc les moyens de mener à bien la rééducation et la prévention ; nous pourrions alors en reparler.

Vous comprendrez, dans ces conditions, que je ne maintienne pas cet amendement.

M. le président. L'amendement n° II-16 est retiré.

Je vais mettre aux voix les crédits du titre III.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour explication de vote.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'ai écouté avec beaucoup d'attention notre collègue M. Lederman et je dois dire que, si je comprends la tactique un peu curieuse du groupe communiste dans la mesure où il ne disposait que d'un temps de parole de cinq minutes dans la discussion générale, j'aurais tout de même voulu qu'il nous paie de retour, notamment lorsqu'il dit que le groupe communiste est le seul à avoir pris position contre les prisons privées.

M. Charles Lederman. Je n'ai pas dit que nous avons été les seuls à prendre position contre le projet des prisons privées...

M. Jean Delaneau. C'est une conversation particulière !

M. le président. Il s'agit là d'une conversation sûrement très intéressante, mais vous aurez l'occasion de la reprendre plus tard !

Veillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est tout de même bien ce que j'avais entendu, le procès-verbal en fera d'ailleurs foi. Pour une fois que nous avons été les premiers à déposer une motion d'irrecevabilité, j'ai eu l'impression qu'elle était défendue avant la lettre, mais c'est un débat que nous aurons l'occasion de reprendre.

Nous nous apprêtons donc à voter ce premier amendement, encore qu'à la vérité il portait sur un projet de loi que nous n'avons pas encore examiné, mais il a été retiré.

Nous avons écouté vos arguments sur le deuxième amendement avec autant d'intérêt ; nous nous apprêtons à le voter, mais il a été retiré, ce que nous regrettons.

Quant aux crédits du titre IV, il est bien entendu que, comme pour les crédits des titres suivants, nous voterons contre.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. Charles Lederman. Le groupe communiste a voté contre ces crédits, comme il votera contre l'ensemble des crédits figurant aux titres suivants.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le groupe socialiste également, je le confirme.

M. le président. Je vous en donne acte, mes chers collègues.

« Titre IV, moins 766 079 609 francs. » - *(Adopté.)*

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme, 1 316 402 000 francs. » - *(Adopté.)*

« Crédits de paiement, 356 040 000 francs. » - *(Adopté.)*

« Titre VI. - Autorisations de programme, 1 420 000 francs. » - *(Adopté.)*

« Crédits de paiement, 500 000 francs. » - *(Adopté.)*

Nous avons achevé l'examen des dispositions concernant le ministère de la justice.

Mer

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le secrétariat d'Etat à la mer.

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

M. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat à la mer. Mon-

sieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, le budget que j'ai l'honneur de présenter devant vous aujourd'hui poursuit plusieurs objectifs, qui tendent tous à redresser la situation difficile des différents secteurs d'activité maritime.

Il est utile de rappeler quelques dures réalités économiques auxquelles nous sommes confrontés.

Tout d'abord, l'état de notre flotte de commerce : en cinq ans, notre marine marchande a perdu 25 p. 100 de ses navires. Les conséquences en sont multiples, sur divers plans : économique, social et stratégique. Je ne citerai à cet égard que le déséquilibre de la balance des frets qui, en 1985, a représenté 3 milliards de francs, qui sont naturellement partis à l'étranger en devises.

Dans le même temps, les coûts d'exploitation portuaire augmentaient, le trafic de nos principaux ports stagnait, alors que des ports voisins importants connaissaient une hausse de 40 p. 100.

Dans le secteur de la pêche, le déficit commercial a doublé en cinq ans, passant à 6 milliards de francs, soit près du tiers du déficit commercial de notre pays en 1985.

Devant toutes ces difficultés, il a fallu faire des choix courageux trouvant leur place à l'intérieur de la politique budgétaire rigoureuse qui est celle du Gouvernement.

Ainsi, 5 554 millions de francs sont prévus au budget 1987 de la mer, en hausse de 2,6 p. 100 par rapport à 1986. Les dépenses d'investissements, les plus porteuses d'avenir, disposent d'un montant d'autorisations de programme de 591 millions de francs, en augmentation de 38 p. 100.

J'aborderai successivement et rapidement les principaux domaines correspondant à ce budget, en commençant par la flotte de commerce.

Vous le savez, le Premier ministre et moi-même avons présenté, le 2 octobre dernier, devant le Conseil supérieur de la marine marchande, un plan pour la marine marchande française, dont l'ambition est simple : reprendre l'initiative et accorder souplesse et liberté à ce secteur gravement affaibli.

Au plan budgétaire, l'Etat fait un effort notable puisque la marine marchande bénéficiera notamment d'une aide structurelle d'un type tout à fait nouveau : elle reposera sur un plan d'entreprise présenté par les compagnies au terme d'un processus de consultation interne. Un certain nombre de prévisions devront être faites et affichées par l'entreprise dans le domaine de l'emploi, de la flotte sous pavillon français, de la localisation des centres de décision des entreprises, de la structure des bilans ou de la productivité.

Cette prime sera bien entendu complétée par l'aide traditionnelle à l'investissement, que nous connaissons, dont le principe subsiste mais dont les modalités sont aménagées.

Le Gouvernement a dès à présent inscrit une dotation de 150 millions de francs pour l'ensemble de ces deux interventions dans le cadre de ce budget.

Mais l'essentiel du plan, qui comporte en tout vingt-trois mesures, n'est pas constitué par des dispositions financières, mais beaucoup plus par des allègements des charges et contraintes qui pèsent lourdement sur l'exploitation de nos navires.

Toutes ces dispositions, par leur cohérence, constituent, j'en suis sûr, une réponse appropriée à la crise d'une gravité exceptionnelle que connaît aujourd'hui notre marine marchande.

Après une large consultation, le plan « Marine marchande » commence maintenant à entrer en application. Pour ma part, je conduirai les réformes qu'il contient avec détermination. Aux autres partenaires de montrer leur volonté d'aller dans le même sens.

J'aborderai, en deuxième lieu, le domaine des ports.

Mon approche, dans ce secteur des problèmes portuaires, procède d'une démarche comparable.

Quel constat pouvons-nous faire aujourd'hui sur nos ports ? De nombreuses rigidités anéantissent petit à petit leur compétitivité, alors qu'ils sont confrontés à une concurrence internationale de plus en plus dure.

Ils ont, par ailleurs, à relever des défis considérables, comme celui de la mécanisation des techniques de manutention, dont les effets ont été insuffisamment perçus et pris en compte ces dernières années.

C'est pourquoi j'ai demandé, en étroite collaboration avec mon collègue M. Jacques Douffiagues, une mission de diagnostic sur le système portuaire français dont les conclusions nous seront remises très prochainement.

A partir de ce rapport, nous aurons les éléments d'information nécessaires pour traiter l'ensemble des problèmes portuaires et pour mener une action efficace nous permettant de redonner à nos ports toutes leurs chances.

Pour 1987, l'Etat maintiendra sa participation pour les opérations d'entretien de nos ports à hauteur de 483 millions de francs. Les investissements portuaires ne feront plus l'objet d'une débudgetisation au titre du fonds spécial de grands travaux. Cette évolution permettra de maîtriser efficacement l'ensemble des investissements, d'un montant total de 215 millions de francs d'autorisations de programme pour les ports maritimes et la protection du littoral.

Parmi les principales opérations qui verront le jour en 1987, je citerai la restructuration de bassins anciens comme à Marseille et Rouen, auxquelles s'ajoute un projet de caractère totalement nouveau, le « terminal rapide aval » pour le trafic de conteneurs au Havre. Il s'agit là d'un investissement considérable puisque le coût total de cette opération devrait avoisiner le milliard de francs.

Le Gouvernement vient de saisir le Parlement d'un collectif budgétaire qui comporte précisément une ouverture de crédits - 35 millions de francs d'autorisations de programme - devant permettre la mise en œuvre d'une première partie de cet investissement, sous réserve de la participation des partenaires portuaires.

J'insiste sur le caractère novateur de cette opération, que nous voulons exemplaire. Le rôle de l'Etat doit être compris : il ne s'agit pas, comme cela a pu être le cas dans le passé, de tout prendre en charge, mais plutôt d'accompagner l'intérêt économique qu'y trouvent les partenaires portuaires intéressés. C'est parce qu'ils sont sur le point d'aboutir à un arrangement sur leur propre participation au projet qu'à ma demande les crédits cités ci-dessus ont été dégagés dès maintenant, en plus de ceux qui seront réservés sur la dotation de 1987.

L'importance des opérations ainsi engagées pour les ports autonomes n'exclut pas, bien sûr, la contribution de l'Etat à des investissements dans des ports d'intérêt national, tels que Dieppe, Calais, Saint-Malo ou Bayonne, sans oublier des investissements dans certains ports de pêche.

J'aborderai le secteur des pêches maritimes en tirant d'abord toutes les conséquences de l'élargissement de la Communauté économique européenne du fait de l'adhésion du Portugal, et surtout de l'Espagne, dont les conséquences sont importantes.

Tout d'abord, la recherche réaliste mais déterminée d'une position d'équilibre dans la compétition pour l'accès à la ressource, d'où l'absolue nécessité pour la France de disposer d'une flotte de pêche performante dans tous les registres des différents types de pêche et l'importance que revêt l'adoption prochaine de la nouvelle politique structurelle des pêches applicable dans la Communauté. Le conseil des pêches de la Communauté doit en débattre le 3 décembre prochain.

Il s'agit de promouvoir à la fois la modernisation et la poursuite de la flotte de pêche artisanale et l'indispensable renouvellement de la flotte industrielle, qui devrait être désormais éligible aux concours financiers communautaires, comme je l'ai toujours demandé.

Notre budget pour 1987 traduit la même volonté, avec une progression de 9 p. 100 des subventions d'équipement pour les pêches maritimes, principalement, mais aussi pour investissements à terre et les cultures marines.

Il est également nécessaire de mieux tenir compte des réalités de l'industrie de la pêche de l'Europe du Sud en vue de l'adaptation de l'organisation commune des pêches.

Par sa position centrale, la France joue un rôle déterminant dans l'organisation des règles communautaires d'organisation du marché des produits de la mer, qu'il s'agisse de l'adaptation des mécanismes de régulation de ce marché ou de l'introduction de nouvelles espèces plus spécifiques de l'Europe du Sud dans l'organisation commune des marchés. Il s'agit également d'une demande ancienne de notre part.

Il importe également de renforcer la compétitivité de la filière française des produits de la mer par rapport à la concurrence internationale de plus en plus âpre par une meilleure valorisation et une meilleure adaptation des produits

mis sur le marché aux besoins et aux attentes des consommateurs, mais aussi par une modernisation des équipements et des moyens de gestion utilisés pour l'ensemble des opérateurs intervenant dans la filière.

Dans notre budget, les crédits prévus pour les actions d'intervention et d'organisation des marchés permettront au fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et des cultures marines, le F.I.O.M., de jouer pleinement son rôle, particulièrement pour la valorisation et la promotion des produits des cultures marines.

Les différents domaines que je viens d'évoquer supposent un important effort de formation.

Nous disposons actuellement d'un important réseau d'écoles, écoles nationales, écoles maritimes et aquacoles, auquel le monde maritime est très attaché.

Un effort très net a été fait en faveur d'une formation polyvalente, mais, étant donné l'évolution de la flotte de commerce, le réseau des cinq écoles nationales de la marine marchande s'est trouvé surdimensionné. J'ai donc estimé qu'il devait être réduit.

Si l'on avait eu plus tôt le courage de tirer les conséquences d'une situation connue de longue date de tous, je n'aurais pas eu à prendre, dans des conditions difficiles, la décision d'interrompre le recrutement à Paimpol.

En contrepartie, je suis décidé à rénover les équipements pédagogiques des écoles de la marine marchande. Ce faisant, je réponds à un besoin urgent, car cela n'avait pas été fait depuis de très longues années.

C'est ainsi que les crédits d'investissement pour les écoles nationales d'enseignement maritime atteignent 6 150 000 francs, au budget de 1987, en progression de plus de 100 p. 100. Ces crédits permettront de développer notre équipement en simulateurs et d'engager les études nécessaires à la réalisation d'un simulateur de passerelle que j'ai fait inscrire au plan « Marine marchande ».

Ce plan, vous le savez, a de multiples facettes, dont certaines concernent aussi l'établissement national des invalides de la marine - l'E.N.I.M. - gestionnaire du régime social des marins.

Le poids de la subvention budgétaire y afférente, qui s'élève à 3 747 millions de francs, en progression de 9,32 p. 100 par rapport à 1986, en fait le poste le plus important de ce budget. Je suis, pour ma part, tout à fait décidé à préserver la spécificité de ce régime auquel le monde maritime est très attaché.

Toutefois, pour justifier ce cadre social spécifique, il convient d'en conduire avec rigueur les nécessaires adaptations. A cette fin, des dispositions ont été prises pour supprimer des rigidités très anciennes et des formalités administratives totalement dépassées datant d'un autre siècle.

Cela se traduit par un certain nombre de mesures : la réforme de l'article L. 79 du code du travail maritime ; la suppression de la limitation à cinq ans des détachements à l'étranger ou à terre ; la possibilité d'une assurance volontaire ; la mise en place progressive d'un système déclaratif ; enfin, la restructuration des centres de liquidation des prestations à l'occasion de la création d'une implantation de l'E.N.I.M. à Paimpol.

Malgré un contexte économique considérablement modifié depuis l'élaboration du plan de rattrapage des salaires forfaitaires en 1980, le Gouvernement a préservé le principe de la poursuite de ce plan, avec le financement, pour 1987, de la moitié de la dernière tranche prévue au départ.

Dans le cadre du plan « Marine marchande », des réformes très attendues par les pensionnés et repoussées jusqu'à ce jour ont, par ailleurs, pu aboutir. Il s'agit du renoncement à la récupération des arrérages versés le mois du décès et de la généralisation de la pension spéciale. Cette dernière réforme, qui est, ainsi que la création d'une assurance volontaire, d'ordre législatif, fait partie des diverses dispositions d'ordre social que le Gouvernement vient de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Je ne saurais conclure cette présentation rapide du budget de la mer sans aborder les problèmes de sécurité. Cette dernière suppose, en premier lieu, des investissements opérationnels.

L'abandon du projet de construction du super-phare d'Ouessant, sur lequel je suis prêt à m'expliquer une nouvelle fois si nécessaire, nous permettra, en 1987, de consacrer des

crédits d'un montant élevé à de nombreuses installations importantes dont la remise en état a été totalement négligée ces dernières années. Ces équipements pourront désormais être renouvelés à un rythme bien plus rapide que par le passé.

Mais il n'y a pas de sécurité sans la participation totale des hommes qui, malheureusement, paient quelquefois de leur vie leurs initiatives courageuses.

Bien que l'actualité ait mis récemment en évidence d'autres événements, chacun, ici, garde présent à la mémoire, j'en suis sûr, le terrible accident de l'Aber Wrach qui, cet été, a endeuillé le monde maritime.

C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de verser dès à présent une contribution exceptionnelle de un million de francs pour participer à la reconstruction du canot perdu lors de cet accident, contribution à laquelle s'ajoutent deux millions de francs supplémentaires votés par l'Assemblée nationale.

Je tiens, pour ma part, à ce que la société nationale de sauvetage en mer, malgré ces subventions, conserve son caractère d'organisation bénévole, afin de préserver l'élan de générosité et de solidarité qui anime ses sauveteurs.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis à votre disposition pour répondre plus longuement aux interventions qui vont suivre. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. René Régnault, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (marine marchande). Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ce budget se caractérise d'abord par une progression globale par rapport à 1986 de 2,7 p. 100. Pour l'essentiel, il confirme les priorités de ses prédécesseurs.

C'est aussi un budget social et un budget de fonctionnement pour votre administration, monsieur le secrétaire d'Etat. Il est parfois contrasté - j'essaierai d'expliquer pourquoi - et il interroge dans les domaines tels que la formation professionnelle, la recherche, le plan « Marine marchande », la protection, la sécurité, les pêches et les cultures marines.

La part de la dotation à l'E.N.I.M. passe de 71,9 p. 100 du budget en 1986 à près de 79 p. 100 en 1987. La dotation en faveur de la protection sociale des marins et de la formation maritime augmente, quant à elle, de 8,5 p. 100. Il convient de souligner que la diminution du nombre des marins actifs cotisants se poursuit à l'instar des années antérieures.

Pour 1987, la participation de l'Etat s'élèvera à 3 747 millions de francs, soit une augmentation de 9 p. 100 par rapport à 1986, ce qui représente plus de 45 p. 100 du budget prévisionnel de l'établissement.

Le rapporteur spécial ne peut que se réjouir de la décision que vous avez prise, monsieur le secrétaire d'Etat, de refuser l'intégration de l'E.N.I.M. dans le régime général de la sécurité sociale, considérant en effet qu'il convenait de préserver la spécificité du régime social des marins. Les principaux intéressés sont d'ailleurs les premiers à vous en remercier.

Les dépenses consacrées à la formation professionnelle maritime marquent une baisse de près de 23 p. 100 des crédits de paiement associée toutefois à un doublement des autorisations de programme qui passent de 2 900 000 francs en 1986 à 6 100 000 francs en 1987.

Les difficultés du secteur des transports maritimes ont entraîné une réduction sensible du nombre des marins embarqués. Dès lors, le niveau des recrutements des élèves ne pouvait que s'adapter.

On peut légitimement s'interroger sur l'avenir de la formation professionnelle maritime, dont la qualité constitue un atout majeur pour la défense de nos positions dans le secteur maritime international.

Les orientations pédagogiques retenues - développement du niveau de qualification du personnel embarqué, recherche d'une formation dite polyvalente pour le personnel officier - et l'évolution des besoins ne sont pas sans effet sur le réseau des écoles et sur leurs équipements.

Si le réseau des écoles de formation maritime et aquacole a pu être maintenu et renforcé en équipement de matériels de formation, en revanche, la réduction des besoins en per-

sonnel officier pour le commerce s'est traduite par la proposition de fermeture de l'école nationale de la marine marchande de Paimpol.

A mes yeux, cette mesure est à la fois regrettable et prématurée, car nous avons aussi à réfléchir au problème des formations supérieures. Or, le site de Paimpol pouvait se révéler particulièrement adapté à ces formations supérieures tant la gradation était possible sur place tant le milieu environnant était favorable à des formations et à des débouchés dans le secteur qui nous préoccupe.

L'avenir des flottes de commerce et de pêche dans notre pays constitue ma principale préoccupation. En effet, il s'agit d'une activité essentielle qui, au-delà de son impact sur notre économie, touche à la maîtrise et à la sécurité de nos approvisionnements et, partant, à notre souveraineté nationale.

De ce point de vue, la mise en place du plan de relance destiné à favoriser les opérations de restructuration des entreprises d'armement maritime constitue l'amorce d'une solution à ce grave problème.

Les crédits consacrés aux pêches maritimes et aux cultures marines enregistrent, au titre des interventions publiques, une baisse de 46,7 p. 100. Cette réduction massive est due essentiellement à la baisse du prix des carburants ; elle est partiellement compensée par un relèvement des dépenses en capital, qui passent de 82 420 000 francs à 104 930 000 francs en 1987.

Les autorisations de programme progressent pour leur part de 9 p. 100. Les mouvements contrastés de crédits et les difficultés engendrées par l'intégration de l'Espagne dans la Communauté européenne conduisent à s'interroger sur l'avenir de notre pêche.

La fragilité de la balance commerciale des produits de la mer est le signe le plus évident de la faiblesse de ce secteur. Dans ce domaine, notre déficit commercial, qui était de 4 900 millions de francs en 1983, a été de 5 800 millions de francs en 1985. Il est à noter que la matière première importée destinée, entre autres, à la conserverie représente, quant à elle, 13 p. 100 du déficit total des produits de la mer. On observe également que quelques espèces spécifiques - cabillaud, saumon, coquilles Saint-Jacques, crevettes et crustacés - qui sont des produits à valeur marchande élevée, constituent à elles seules près des trois quarts du déficit total.

Sur le plan général, l'augmentation de notre production passe à la fois par le maintien et la relance du potentiel de la pêche dans le cadre des programmes prioritaires d'exécution du 9^e Plan et par la poursuite des négociations visant à accroître les possibilités d'accès aux eaux.

J'en viens aux aides à la pêche et aux cultures marines. Les subventions peuvent prendre la forme soit d'aides à l'exploitation, soit d'aides à l'investissement.

En matière de pêche côtière, les aides à l'investissement relèvent depuis 1984 de la région. Demeurent toutefois de la compétence de l'Etat les subventions pour la construction et la transformation des navires, et cela en fonction de leur taille.

En matière de cultures marines, le programme national a été entièrement contractualisé avec les régions pour l'aide aux investissements.

Conformément à ses engagements, l'Etat a financé, en 1985 et 1986, la part des opérations de cultures marines qui lui revenait au titre des contrats de plan. A peine la moitié de la durée de ce plan écoulée, une grande partie des investissements expérimentaux ou des programmes de recherche qui y étaient inscrits a déjà été totalement financée.

L'exercice 1987 devrait permettre de solder pratiquement la participation de l'Etat aux investissements de cultures marines un an avant l'échéance du plan. Toutefois, cet effet ne parvient pas à masquer la forte baisse de 24 p. 100 des subventions de fonctionnement du chapitre 44-26.

La baisse de 69 p. 100 des aides à l'exploitation des navires résulte pour l'essentiel - je l'ai déjà dit tout à l'heure - de la baisse des prix du carburant.

Pour sa part, l'aide au maintien de la flotte bénéficiera, en 1987, d'une dotation d'un montant de 6 millions de francs.

Quant aux crédits pour 1987 accordés au titre du F.I.O.M., ils sont en régression de 5,6 p. 100. Toutefois, les dotations inscrites au titre des subventions d'investissement sont en augmentation tant en crédits de paiement, à hauteur de 5,5 p. 100, qu'en autorisations de programme, à 16,6 p. 100.

L'innovation principale du budget de la mer - vous le rappelez voilà un instant, monsieur le secrétaire d'Etat - est, bien entendu, constituée par la nouvelle politique de développement de la flotte de commerce française, confrontée depuis plusieurs années à la contraction de sa capacité, aux transferts sous pavillon de complaisance et à la dégradation du taux de couverture par le pavillon français du commerce extérieur transitant par les ports français.

Si les crédits concernant la flotte de commerce augmentent de manière globale - dotations ordinaires plus crédits de paiement - de 1,38 p. 100, il apparaît que l'évolution interne présente, elle aussi, des contrastes.

En effet, les dépenses ordinaires, et plus singulièrement les subventions à destination des entreprises d'intérêt national baissent de 5,6 p. 100.

En revanche, les dépenses en capital augmentent de 8,9 p. 100 et les autorisations de programme progressent de plus de 44,2 p. 100, traduisant ainsi la nouvelle orientation de la politique qui tend à redresser la flotte de commerce par les aides directes à l'investissement et à la restructuration des entreprises d'armement maritime.

La chute du pavillon français a été importante au cours des derniers mois. Les conséquences de cette situation sont particulièrement néfastes sur le taux de couverture de la balance des transports maritimes qui ne cesse, malheureusement, de se creuser.

Les principales orientations de la politique française, présentées par le Premier ministre, le 2 octobre dernier, visent à rénover la flotte de commerce en réorientant et accentuant le régime incitatif des aides financières, en favorisant l'apport de capitaux nouveaux, en consolidant certains trafics traditionnels et, enfin, en assouplissant les contraintes administratives qui pèsent sur les compagnies maritimes.

La commission des finances a longuement évoqué au cours de ses travaux la mise en place du « Pavillon de Kerguelen ». Cela m'a conduit, monsieur le secrétaire d'Etat, à effectuer un certain nombre de recherches, souvent auprès de vos services, et dont les résultats figurent dans mon rapport écrit auquel je vous renvoie, mes chers collègues.

Pour l'objectivité, je me dois d'indiquer que ce dispositif ne constitue pas en lui-même une création sur le plan juridique, puisqu'il se fonde sur des textes - deux décrets en l'occurrence - datant de 1911 et 1960. Cela correspond à une forme d'immatriculation des navires français dans le territoire des terres australes et antarctiques françaises.

Cette immatriculation vise à alléger les charges sociales des entreprises tout en conservant le pavillon français.

La proportion minimale de marins français est fixée à 25 p. 100 de l'équipage dont quatre officiers.

Inutile de vous dire, monsieur le secrétaire d'Etat, que cette solution a suscité en commission des finances nombre d'interrogations, et je ne suis pas sûr que toutes les explications apportées soient de nature à emporter complètement son adhésion, encore moins celle des marins.

Le plan « Marine marchande » prévoit la mise en place d'une aide à l'investissement qui s'articule sur un nouveau dispositif visant aussi bien l'acquisition de navires neufs que de navires récents de moins de huit ans.

Les travaux de modernisation des bateaux d'occasion pourront également profiter de ce dispositif d'aide.

Le plan « Marine marchande », qui prévoit un investissement de 400 millions de francs, sera honoré en 1987 à hauteur de 150 millions de francs, soit 50 millions de francs de moins que la prévision.

Toutefois, monsieur le secrétaire d'Etat, je crois savoir que vous envisagez, à l'occasion d'un collectif budgétaire, d'apporter les 50 millions de francs manquants. Mais toute précision ou toute confirmation que vous pourrez apporter ne pourra que faciliter l'adhésion de la Haute Assemblée.

Ce même plan comporte également un certain nombre d'assouplissements des contraintes administratives.

Au titre de ces mesures, citons la généralisation de la polyvalence des fonctions, la réorganisation de la veille, l'assouplissement des règles d'embarquement et l'aménagement du régime social du marin.

Toutefois, par rapport à ce plan, votre rapporteur craint que cette action ne soit insuffisante pour répondre aux graves difficultés de ce secteur et ne reflète qu'imparfaitement la grande vocation maritime de la France.

Par ailleurs, j'estime, monsieur le secrétaire d'Etat, que la réflexion sur l'avenir de la flotte de commerce doit passer par une négociation, puis par un accord au niveau européen sur le partage de la cargaison à l'instar de ce qui s'est fait pour la pêche. J'aimerais recueillir votre sentiment sur cette suggestion.

Le plan « Marine marchande » prévoit, entre autres, le redressement de la compagnie générale maritime.

S'agissant de la police maritime et de la signalisation maritime, les moyens de fonctionnement qui leur sont affectés sont en très nette régression. Ils baissent en effet de plus de 40 p. 100.

Cette évolution résulte du redéploiement des crédits opéré consécutivement à la décision de stopper la réalisation de l'aide majeure à la navigation dont les crédits passent de 140 200 000 francs en 1986 à 38 millions de francs en 1987, soit une baisse de près de 72 p. 100.

Le montant des autorisations de programme passe de 87 900 000 francs à 47 300 000 francs en 1987, soit une baisse de 46 p. 100.

Le projet de budget pour la mer consacre l'abandon de la balise géante d'Ouessant dont la construction avait été décidée à la suite de la catastrophe de l' *Amoco Cadiz*.

Votre rapporteur, mes chers collègues, est très sensible, parce que Breton, à la mise en place de mesures de sécurité efficaces et, se refusant *a priori* à l'idée de l'abandon d'un tel projet, a interrogé M. le secrétaire d'Etat à la mer, qui nous a dit, tout à l'heure, se tenir à notre disposition pour de plus amples informations. Vous trouverez dans mon rapport écrit certains des éléments techniques qui ont présidé à la décision.

Votre rapporteur, enfin, ne voudrait pas que la décision relative à l'aide majeure à la navigation procède de la part du Gouvernement d'un relâchement dans la politique de protection de notre façade maritime. Je crois, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'éloignement momentané - mais que je souhaite comme vous durablement prolongé - de catastrophes écologiques ne doit pas, ne peut pas, autoriser un quelconque relâchement dans le contrôle de la navigation maritime comme dans la sauvegarde des personnes et la préservation du littoral.

Nous disposons, par ailleurs, de cinq C.R.O.S.S. - centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage. Dans mon rapport écrit, vous trouverez tous les détails concernant leur activité.

J'insiste sur leur importance et j'attire l'attention des navigateurs, plaisanciers notamment, sur les risques démesurés qu'ils prennent, trop souvent à mon avis, au regard des chiffres qui nous sont communiqués : en 1985, 5 050 personnes secourues pour 3 733 opérations de recherche dont 2 540 pour les plaisanciers.

Je crois, mes chers collègues, que nous pouvons adresser un très solennel remerciement à tous ceux qui ont pris part à ces sauvetages, parfois au péril, malheureusement, de leur vie.

Il faut, monsieur le secrétaire d'Etat, tenir compte de cette activité et des difficultés rencontrées pour se rendre au devant de ces situations de détresse et pour éviter des drames.

La réduction des crédits des C.R.O.S.S. ne se comprend pas ; la commission des finances s'en est vivement préoccupée.

De même, la subvention affectée à la société nationale de sauvetage en mer - 6 500 000 de francs - est insuffisante eu égard au rôle fondamental que joue cette société dans le domaine de l'assistance aux navires et aux personnes, souvent dans des conditions périlleuses, comme l'a démontré le dramatique accident que vous évoquiez tout à l'heure.

Comme l'année précédente et selon une procédure qui, dans son principe, ne saurait devenir une règle, tant elle n'est pas digne, moralement au moins, par un amendement du Gouvernement déposé devant l'Assemblée nationale, il a été proposé de majorer les crédits d'équipement de cette société de 2 millions de francs pour passer de 6 500 000 francs à 8 500 000 francs.

Sous ces réserves d'ordre procédural, votre rapporteur ne peut que se réjouir de la décision prise. Toutefois, se faisant sur ce point l'écho de la commission des finances du Sénat

unanime, cette majoration pourrait encore être plus significative. J'espère que nous pourrions y parvenir avant d'achever nos travaux.

S'agissant de la protection du littoral, si, globalement, les moyens augmentent de 6,2 p. 100 - ils passent de 28 190 000 francs à 29 940 000 francs - cette évolution est toutefois plutôt contrastée : moins 11 p. 100 pour l'aménagement du rivage marin ; moins 13 p. 100 pour l'entretien et le développement des moyens de lutte contre les pollutions accidentelles ; plus 30 p. 100 pour les actions d'aménagement et de protection du littoral contre les eaux de mer et cela en application de la loi du 3 janvier 1986 alors que, par ailleurs, s'élaborent des schémas de mise en valeur de la mer - S.M.V.M. - en application des lois des 7 janvier 1983 et 3 janvier 1986.

Un décret est attendu. Le rapporteur souhaiterait vous interroger sur sa parution, monsieur le secrétaire d'Etat. Il y a de fortes probabilités pour qu'il entraîne l'accélération de la sortie des S.M.V.M.

Quant à l'administration générale, autre volet de votre projet de budget, les crédits diminuent de 2,6 p. 100. Les emplois sont en diminution sensible les effectifs passent de 3 406 à 3 300.

Je note en revanche un peu plus de 8 millions de francs en crédits de paiement comme en autorisations de programme pour l'équipement administratif des services.

Enfin, s'agissant de la recherche, je relève que ceux des crédits affectés à la recherche et demeurés rattachés au ministère technique de la mer n'ont qu'un caractère résiduel. Ils sont regroupés au sein du F.A.R.I. - fonds d'aide à la recherche et à l'innovation.

Les subventions d'Etat à l'Ifremer sont maintenues à l'identique en francs courants. Ils sont en baisse en francs constants pour les dépenses ordinaires alors que les autorisations de programme pour subventions en capital sont en baisse sensible de 493 à 458 millions de francs.

La commission des finances du Sénat s'est émue de l'évolution des aides à la recherche, elle craint que cela ne compromette les efforts consentis en matière d'élevage et de culture marines sacrifiant alors des créneaux porteurs pour l'avenir de l'industrie agro-alimentaire et corrélativement celui de la balance commerciale de la France.

D'une manière générale, le projet de budget de la marine marchande, s'il parvient, dans un contexte économique et financier difficile, à sauvegarder l'essentiel, ne témoigne pas toujours d'une volonté politique parfaitement claire, affirmée et déterminée, de soutien au monde maritime, d'autant que les dotations budgétaires, si elles font la part belle aux autorisations de programme sont beaucoup moins rassurantes lorsqu'on examine les crédits de paiement qui représentent l'aspect concret pour l'immédiat et l'aspect réel de la politique de la mer qui sera conduite en 1987.

Sous réserve de ces observations et de ces interrogations, la commission des finances a adopté les crédits du budget de la mer et de la marine marchande et invite la Haute Assemblée à en faire autant. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Le Cozannet, rapporteur pour avis.

M. Yves Le Cozannet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (marine marchande). Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, vous savez tous que notre marine marchande connaît des années bien difficiles comme la plupart des flottes marchandes européennes. Elle est soumise, en effet, à une concurrence mondiale effrénée où les méthodes ne sont pas toujours très loyales. Face à cela, il fallait, selon les paroles du Premier ministre, courage et cohérence.

Le budget de la mer en 1987 atteint 5 550 millions de francs, soit une progression de 2,6 p. 100 par rapport à un budget 1986, un peu plus léger.

Au niveau mondial, le tonnage de la flotte marchande se maintient avec un tonnage désarmé de 33 millions de tonneaux sur 416 millions, soit environ 92 p. 100 sur le plan de l'utilisation. L'essentiel de l'excédent se trouve dans le secteur des navires citernes et du vrac sec. On connaît le sort des plus gros pétroliers.

Pour l'instant, on ne note pas de reprise réelle mais plutôt un léger tassement de la demande de fret.

La flotte de commerce française, quant à elle, dans ce contexte, passe du 9^e rang mondial en 1983 au 19^e avec 5 548 000 tonneaux. Son âge se situe entre huit et neuf ans malgré une démolition importante, malgré ce qui a été envoyé à la « casse » comme on dit, d'ailleurs pas toujours en Europe, parfois dans les chantiers coréens.

Actuellement, il reste encore 306 navires ; la flotte française en a perdu quarante, me semble-t-il, en presque un an.

Dans ces conditions, les emplois dus à cette activité ont obligatoirement diminué : 3 031 officiers, 5 314 non-officiers, soit 8 363 postes embarqués avec 1 458 marins en attente d'embarquement inscrits au B.C.M.O.M. fin 1985, le tout représentant 15 000 personnes, car chaque poste correspond à 1,6 ou à 1,8 personne.

La balance des frets et passagers se détériore en permanence. Sur le plan national, l'armement français en assure seulement 41 p. 100 contre 45 p. 100 en 1982, en valeur 16 milliards de francs sur 38 milliards de francs.

Pour toutes ces raisons, les principaux armements ont des résultats financiers bien souvent négatifs.

La C.G.M. va poursuivre, avec l'aide de l'Etat - 700 millions de francs en 1987-1988 - une restructuration difficile. L'armement Delmas Vieljeux, grâce à une politique suivie et évolutive de modernisation, d'accords avec les pays africains et autres, et de restructuration permanente, a pu maintenir le développement de son activité. Elle reste donc bénéficiaire. En revanche, la S.F.T.M. et les Chargeurs réunis sont deux compagnies qui ont bien du mal à maintenir leur équilibre.

Afin de stopper cette hémorragie de navires et de devises, et persuadé de la nécessité de maintenir une capacité suffisante de notre flotte, le Gouvernement a proposé un plan de redressement sur deux années. L'engagement, qui est de 2 425 millions de francs, comprend un milliard de francs pour les bonifications d'intérêts en cours.

Ce plan comporte les points suivants - ils ont été cités tout à l'heure : l'aide structurelle et l'aide à l'investissement - 400 milliards de francs ; le dégrèvement de taxe professionnelle - 66 p. 100, soit 110 millions de francs ; l'aménagement juridique du régime de copropriété, qui permet à chacun d'alléger sa responsabilité et qui peut peut-être entraîner une participation de l'investissement dans les armements plus souples et plus faciles ; un allègement des tâches administratives - elles s'étaient accumulées au long des années et faisaient que l'on suivait le marin pratiquement pas à pas sur le plan administratif ; la révision du code du travail maritime, qui allégera également les charges des armements. La prise en charge des quatre premiers mois de maladie se voit réduite à un mois. En outre, à l'étranger, l'E.N.I.M. assurera la couverture des marins.

Je poursuis les divers points que comporte ce plan : la desserte des D.O.M. - T.O.M. réservée à des navires de la C.E.E. et aux armements français, afin de faire face à la concurrence des nations de l'Est et des pays asiatiques. La participation de la C.E.E. permettra d'éviter une situation de monopole. La légalisation des jeux d'argent sur les navires transportant des passagers donnera un certain attrait à notre flotte, même si la portée de cette mesure est limitée. Pour les officiers, la polyvalence de fonction est généralisée. L'acheminement de l'aide alimentaire sera du ressort exclusif du pavillon français. Par ailleurs, 500 cessions anticipées supplémentaires d'activité ont été accordées. Ainsi qu'on vient de le dire, un pavillon des îles Kerguelen est créé. Il sera réservé au vrac sec et liquide, à l'exception du pétrole. Cette mesure permettra d'améliorer l'activité de ces catégories de bateaux, qui subissent de lourdes contraintes ; 25 p. 100 de Français, dont quatre officiers, devront y être embarqués.

J'aborderai maintenant la pêche et la culture marines. Ces deux secteurs sont en meilleure santé. On voit toutefois poindre à l'horizon certains indices qui ne sont pas de très bon augure.

La pêche subit une diminution du nombre des bateaux du fait de la concentration et de l'accroissement de la taille des navires, évolution qui tient compte également de la flotte et des distances de pêche. Il existe en fait une flotte artisanale et une flotte industrielle. La flotte artisanale possède 12 570 navires environ et la flotte industrielle doit représenter de 300 à 370 navires plus importants et mieux équipés.

Les produits de la pêche sont actuellement en forte demande en France. On constate une progression de 22 p. 100, par exemple, pour le poisson frais, ainsi qu'une progression de la production des crustacés, des mollusques,

des produits congelés et transformés, un bon marché du salage et du fumage. Toutefois, ce dernier entraîne, pour ses traitements, des importations relativement élevées.

La conserve se maintient bien, mais elle nécessite beaucoup d'achats à l'étranger. Nous manquons de bateaux pour pêcher suffisamment et pour fournir les usines françaises de traitement. L'emploi dans la pêche, de ce fait, subit la même contraction que l'on a vue dans la marine marchande et diminue légèrement. Cela est dû à la construction de bateaux plus modernes et plus importants. Malgré cela, le déficit de la balance commerciale, qui était de 5,8 milliards de francs l'an dernier, s'est encore accentué : il atteint 5,9 milliards de francs cette année. C'est un domaine qui devrait améliorer son équilibre.

Le problème réside en réalité dans le maintien des ressources et le maintien de l'accès à d'autres zones de pêche. Cela a fait l'objet de négociations longues et difficiles au niveau européen. Il faut essayer d'avoir les relations les meilleures avec des pays comme l'Espagne, par exemple, qui viennent pêcher dans nos eaux françaises ou qui cherchent à y venir et qui ont des flottes nombreuses et assez performantes. Il faut aussi rechercher des accords avec les pays africains et les pays de l'océan Indien. Récemment, hier ou avant-hier, me semble-t-il, la presse se faisait l'écho de difficultés que nous avions avec le Canada, c'est-à-dire à propos de la zone de pêche autour de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il est donc nécessaire d'aplanir tous ces différends pour maintenir des zones de pêche même aussi lointaines pour notre flotte, afin que celle-ci puisse améliorer son coefficient de rentabilité.

Il faut également surveiller les zones de pêche pour qu'elles ne soient pas pillées. On sait que la flotte russe, qui est considérable, vient, par exemple, pêcher près des côtes françaises et dans toutes les zones de pêche du monde et qu'elle ne se prive donc pas de piller ces fonds marins, qui ont bien du mal à se recréer par la suite. L'Etat, les régions, voire les départements, doivent accorder des subventions pour équiper des bateaux, notamment pour construire des bateaux-congélateurs, adaptés à la nécessité de la pêche en haute mer et de la pêche moderne.

S'agissant des cultures marines, certains produits nous coûtent cher, notamment les crustacés, les coquillages, les crevettes et le saumon, car ils ont une grande valeur marchande et prennent donc une part importante dans notre déficit commercial. Il conviendrait d'essayer de développer ces cultures marines, qui ont actuellement du mal à le faire pour des raisons quelquefois de pollution, mais aussi de température de l'eau. Les zones entourant nos départements et territoires d'outre-mer pourraient peut-être faire l'objet de recherches pour le développement de ces cultures.

Elles se heurtent souvent aux autres occupants de l'espace maritime côtier que sont les pêcheurs à pied, les plaisanciers et les touristes. Il serait donc utile de définir la place de chacun et de prévenir - ou d'essayer de le faire - les pollutions qui atteignent nos côtes - algues vertes, plancton - et qui peuvent détruire les efforts entrepris dans ce domaine.

Toutes ces actions bénéficient des interventions du F.I.O.M., créé en 1975, dont le but est l'amélioration et la régularisation des marchés de la pêche et des cultures marines, l'orientation de la production, la publicité en faveur des produits de la mer, le soutien à la recherche de nouvelles zones de pêche et l'amélioration des capacités de nos navires.

En même temps que l'on modernise les bateaux, notamment pour la pêche industrielle, il est nécessaire d'améliorer les capacités des marins et des patrons de pêche. Ainsi a été créé le C.A.P. « pêche » d'une durée de trois ans. Encore faut-il que ce C.A.P. débouche quelque part, sinon les élèves auront tendance à abandonner leurs études au bout de deux ans.

Un article dans *Ouest-France* faisait état de cette tendance des jeunes à quitter l'école au bout de deux ans plutôt que de poursuivre leurs études une année supplémentaire, ce qui leur aurait permis d'obtenir des postes meilleurs.

Beaucoup souhaitent une équivalence avec le « capacitair », qui permet de commander à la petite pêche ou en pêche côtière. Cela serait de nature à susciter de telles vocations et attirerait plus d'élèves vers nos écoles d'apprentissage maritime, comme à Paimpol, où on les attend de pied ferme.

La région bretonne se préoccupe actuellement de définir un programme de formation possible et de répartition entre les écoles bretonnes, qui sont nombreuses, tout le monde le

sait. Je serais heureux, monsieur le ministre, que vous nous fassiez le point de vos idées en ce qui concerne Paimpol E.N.M. et E.A.M.

L'E.N.I.M. gère l'ensemble du système social des marins et sa gestion est caractérisée par un déséquilibre croissant entre cotisants et prestataires - c'est un peu ce que nous disions pour l'agriculture hier - 63 000 actifs sur 345 800 prestataires. Dans le budget de 1987, la subvention de l'Etat passe à 3,7 milliards, plus 9 p. 100, ou encore 67 p. 100 du budget du ministère de la mer.

Le plan « Marine marchande » prévoit, dans ce domaine également, la mensualisation des pensions, la non-récupération de la fraction de pension payée au décès, la création d'un régime d'assurance volontaire à l'E.N.I.M. pour les étrangers naviguant sous pavillon français et les marins français employés par des armements étrangers. Une telle mesure sera de nature, je crois, à apaiser quelques craintes de nos navigants.

J'attire également votre attention, monsieur le ministre, sur la modicité des pensions des veuves de marins qui auraient évidemment besoin d'être légèrement augmentées. Ces demandes, que nous avons réitérées, n'ont pas, jusqu'à présent, obtenu vraiment satisfaction.

La sécurité maritime est assurée par les centres régionaux de surveillance et de sauvetage. Ils sont assez bien équipés - ils ont été modernisés au cours des années passées - et ont eu une activité soutenue. En effet, 3 733 opérations ont eu lieu, dont 2 540 pour la plaisance.

Dans le domaine de la surveillance de la navigation maritime, on dénombre 1 572 contrevenants et 687 identifiés. Il reste donc un effort à faire pour verbaliser les contrevenants importants.

L'aide majeure à la navigation a été abandonnée, on vient d'en parler. Il semblerait que ce soit à cause de son coût et des difficultés de sa construction. Les moyens présents actuellement sur cette zone seront renforcés par un bateau feu. Cela est de nature, dans la mesure du possible, à éviter les accidents.

En plus des C.R.O.S.S., la société nationale de sauvetage en mer, que nous connaissons tous et qui a le même but, a rempli les colonnes des journaux ces jours derniers. Elle remplit au mieux son rôle. Cette société privée a malgré tout beaucoup de mal à équilibrer ses comptes. Elle a eu, en effet, à déplorer cette année des pertes en navires et en marins notamment à l'Aber-Wrac'h. Monsieur le ministre, vous êtes très au courant de tout cela, puisque vous en êtes voisin.

Au cours de l'année 1985, elle a secouru 11 500 personnes, dont 4 500 véliplanchistes et sauvé 920 personnes.

Le Gouvernement, qui lui a accordé un million sur le budget 1986, a au cours du débat à l'Assemblée nationale augmenté de 2 millions la dotation d'équipement. Elle passe ainsi de 6 500 000 francs à 8 500 000 francs. L'amiral de Castelbajac, qui préside aux destinées de cette société, vous a proposé, monsieur le ministre, un plan sur dix ans qui entraîne une annuité d'équipement de 12,5 millions de francs, soit 8,5 millions de francs à la charge du secrétariat à la mer et 4 millions de francs à la charge des conseils régionaux et départementaux.

Vous avez accordé votre participation à l'équipement, monsieur le secrétaire d'Etat. Je suis persuadé que le Breton que vous êtes ne restera pas insensible à cette demande de porter le montant de la subvention de fonctionnement à 3,6 millions de francs.

Il est certain que, devant la nécessité de maintenir en bon état ces navires, une redevance acquittée soit par les plaisanciers et les véliplanchistes, soit par leurs assureurs, permettrait d'améliorer les moyens de cette société. Des souscriptions ont été récemment lancées par des quotidiens régionaux. Je ne sais pas exactement quels en ont été les résultats. En revanche, je sais qu'elles ont été importantes. Pourquoi ne pas faire aussi appel à quelques mécènes ? Il en existe bien pour les équipes de football. Il serait aussi judicieux qu'ils participent - peut-être pourrait-on leur poser la question - à l'équilibre de la S.N.S.M.

En conclusion, monsieur le secrétaire d'Etat, votre budget comporte une volonté de restaurer la compétitivité de notre marine marchande dans un milieu très hostile.

Nous souhaitons aussi que les instances européennes s'intéressent à ce problème en coordonnant les efforts des différents Etats dans ce domaine.

En conséquence, la commission des affaires économiques vous invite, mes chers collègues, à voter les crédits de la marine marchande inscrits dans le budget du secrétariat d'Etat à la mer. (*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. Régnauld, rapporteur spécial.

M. René Régnauld, en remplacement de M. Tony Larue, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (*Ports maritimes*). Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, tout d'abord, je vous demande de bien vouloir excuser notre collègue - ô combien qualifié - M. Tony Larue qui, dans l'impossibilité d'être ce soir parmi nous, dû renoncer à vous présenter les conclusions de la commission des finances. Il m'a demandé de le suppléer.

Le trafic global de marchandises, débarquement et embarquement, dans l'ensemble des ports maritimes métropolitains a progressé de 0,5 p. 100 par rapport à 1984, progression que l'on constate pour la seconde année consécutive.

On ne peut que s'en réjouir tout en notant qu'elle reste modeste au regard des niveaux d'activité enregistrés par les ports des pays voisins, amis mais redoutables concurrents. Cette satisfaction est d'autant plus tempérée que l'analyse par grandes composantes du trafic révèle que cette progression est essentiellement due aux embarquements de produits agricoles, qui augmentent de 26 p. 100 par rapport à l'année précédente.

En revanche, certains secteurs régressent dans des proportions significatives. Ainsi, le trafic des combustibles minéraux solides chute-t-il de 15 p. 100, et les réceptions d'hydrocarbures sont une nouvelle fois en régression de près de 3 millions de tonnes. Elles retrouvent un niveau proche de celui de l'année 1969.

L'analyse par secteur et par produit démontre également que cette diminution du trafic global de produits pétroliers s'oppose à la croissance du trafic d'ensemble d'autres marchandises. Ces constatations devraient dicter la politique à venir en matière portuaire, tant elles paraissent traduire un mouvement inéluctable.

L'examen de l'activité de nos ports maritimes nous enseigne que les relatives bonnes performances de l'activité marchande ne profitent pas aux six ports autonomes métropolitains. Leur trafic baisse d'un million de tonnes, soit 5 p. 100. Encore que, au sein de ces ports autonomes, le constat global cache des réalités contrastées : Dunkerque perd 3 p. 100 de son trafic et Le Havre 9,8 p. 100 ; Rouen gagne 10 p. 100 et Marseille 1,5 p. 100.

Ces estimations en volume se traduisent différemment en chiffre d'affaires. Ainsi, Le Havre perd 4,9 p. 100, Rouen progresse de 8,3 p. 100 et Marseille de 10,8 p. 100. Autrement dit, si la situation financière des six ports autonomes est meilleure, leur déficit net d'exploitation est cinq fois moins élevé qu'en 1984. Il semble que ce résultat ait été essentiellement obtenu par le redressement opéré par le port de Marseille.

Toutefois, en ce qui concerne l'accroissement de la marge d'autofinancement, n'est-il pas opportun de s'interroger quant à son utilisation qui paraît avoir privilégié les remboursements anticipés d'emprunts au détriment de l'investissement au moment où la lutte contre les détournements de trafic révèle un manque de compétitivité de la filière portuaire française ?

Enfin, et pour compléter ce diagnostic de la santé précaire de nos ports, il convient d'ajouter que le premier semestre de 1986 fait apparaître une hausse du trafic. Les six ports autonomes, pour leur part, connaissent un accroissement de 5,6 p. 100 des produits embarqués et débarqués. Malheureusement, le fait que les fluctuations du marché pétrolier soient amplement impliquées dans ce résultat ne peut que le rendre provisoire et partiel.

C'est dans ce contexte fragile que nous sont soumises les prévisions budgétaires. Nous prenons acte d'une augmentation globale de 1,27 p. 100 des crédits destinés aux ports maritimes : 637 840 000 francs en 1986 contre 645 990 000 francs pour 1987. Encore convient-il d'en analyser la destination. Les crédits de fonctionnement, eux, progressent de 1,54 p. 100 et atteignent 58 millions de francs,

progression destinée à nourrir l'entretien et l'exploitation des ports d'intérêt national et une relative hausse des dépenses d'informatisation.

Dans un contexte commercial très tendu, on peut légitimement se demander si cet effort est suffisant. A l'entretien, nous aurions privilégié la modernisation, et donc la compétitivité. Il en est de même pour la subvention versée par l'Etat aux ports autonomes. Si l'on peut admettre qu'elle est, pour la troisième année, maintenue en francs courants, il est indispensable de rappeler que la concurrence et l'état inquiétant de notre commerce extérieur exigent un effort plus soutenu.

Si l'augmentation de 7,58 p. 100 des crédits de paiement n'appelle guère de commentaires, la dotation en autorisations de programme réclame impérieusement notre attention. Dans ce projet de budget, elle s'élève à un peu plus de 207 millions de francs, contre 34 millions de francs en 1986. Encore faut-il préciser qu'en 1986 une enveloppe de crédits de 200 millions de francs était réservée aux investissements portuaires sur la cinquième tranche du fonds spécial de grands travaux. Autrement dit, l'enveloppe globale d'investissement est en baisse de quelque 27 millions de francs au moment où nos ports ont besoin de travaux très importants d'adaptation et de modernisation.

Les prévisions budgétaires qui vous sont soumises ne permettent que de gérer la situation présente sans viser au-delà.

Or la santé de nos ports est liée à trois facteurs essentiels : la concurrence, la modernisation, le dynamisme de notre flotte commerciale.

La concurrence s'exprime sous diverses facettes. Parmi celles-ci, je ne retiendrai que les détournements de trafic. S'agissant des importations, le phénomène s'accroît depuis dix ans et touche désormais essentiellement nos échanges avec l'Afrique et l'Asie. On retrouve cette même tendance mais accentuée dans les exportations, en particulier, là encore, vers l'Asie et l'Afrique : en valeur absolue, le tonnage détourné a doublé et, en pourcentage, il est passé de 9,7 p. 100 à 11,1 p. 100. Cet exemple montre, ces détournements de trafic profitant à nos partenaires européens, combien il est nécessaire de poursuivre et de développer une politique d'ensemble de la filière portuaire française tout en l'adaptant au profil européen.

La recherche visant à un surplus de compétitivité de nos ports passe par des efforts de modernisation, d'adaptation, de réformes administratives. Ce budget ne va pas dans ce sens. N'y figurent pas notamment les opérations de dragage, prévues par le précédent gouvernement, des ports de Dieppe, Calais et Boulogne qui auraient ainsi pu se préparer utilement à la concurrence du lien fixe trans-Manche.

Les investissements de demain procèdent d'une étude approfondie de l'évolution des trafics, des ports et de leur réseau de desserte. Ce budget ne semble pas traduire cette préoccupation. De même, il fait une place trop faible à l'informatisation si nécessaire pour simplifier les conditions administratives de passage dans les ports et accentuer l'effet positif des « zones franches » dont le succès est certain.

Un tel effort, s'il était entrepris, amenuiserait les handicaps qui pénalisent nos ports face à leurs concurrents étrangers.

Reste la flotte commerciale. La vie de nos ports en dépend. Dois-je rappeler la dramatique réduction du nombre de navires naviguant sous pavillon français ? A ce sujet, les mesures prises depuis quelques mois nous inquiètent profondément. J'ai déjà fait état des inquiétudes qui subsistent encore concernant la création du « pavillon des Kerguelen » qui, présentée comme un moindre mal, pourrait bien augurer du mal absolu. Chacun le sait bien.

Dans le même ordre d'idée, la politique engagée dans la construction navale et le désengagement de l'Etat qui la dicte ne peuvent que susciter une grande inquiétude. La situation et l'avenir de nos ports et de notre flotte exigent une profonde réflexion, une vaste concertation. Ce budget ne traduit aucunement une telle démarche.

Nonobstant ces observations, dont nous souhaitons que vous teniez le plus grand compte, monsieur le secrétaire d'Etat, la commission des finances a décidé, à la majorité, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits proposés.

M. le président. La parole est à M. Prouvoyeur, rapporteur pour avis.

M. Claude Prouvoyeur, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (*Ports maritimes*). Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat,

mes chers collègues, l'an dernier, la commission des affaires économiques et du Plan avait été, une fois de plus, contrainte de dénoncer la dégradation des dotations consacrées aux ports maritimes et forcée de constater l'absence d'une véritable politique portuaire d'ensemble.

Sur ces deux points, une évolution semble s'annoncer.

En matière de dotations, les dépenses de fonctionnement restent stables, en concordance avec la politique de rigueur budgétaire du Gouvernement, mais, à l'opposé, les crédits de paiement sur dépenses en capital sont augmentés de façon notable - de 7,4 p. 100 - et les autorisations de programme à engager dans les années à venir progressent de près de 508 p. 100, en contrepartie, il est vrai, d'une diminution de 200 millions de francs sur les dotations attribuées par le fonds spécial de grands travaux. Mais cette rebudgétisation a le mérite de soumettre au contrôle du Parlement l'utilisation des crédits affectés aux ports maritimes.

Cette volonté de préserver l'avenir de nos ports trouve également son répondeur dans l'ébauche d'une politique portuaire qui a longtemps fait défaut à notre pays.

Après avoir examiné la situation des ports français, le présent rapport analysera les efforts menés en faveur de la création d'une politique portuaire. Nous examinerons la situation des ports français sous deux aspects différents : d'abord, l'évolution du trafic ensuite, l'équilibre financier de nos établissements portuaires autonomes et non autonomes.

Pour le trafic, nous comparerons les chiffres de 1984 à ceux de 1985 et à ceux du premier semestre de 1986.

En ce qui concerne l'année 1985, nous avons constaté, pour la seconde année consécutive, que le trafic global de marchandises débarquées et embarquées dans l'ensemble des ports maritimes de commerce métropolitains avait légèrement progressé par rapport au bilan de l'année précédente. Or l'exercice 1984 marquait déjà lui-même une progression par rapport à 1983.

L'analyse des grandes composantes du trafic fait apparaître que ce résultat était imputable aux embarquements de produits agricoles, qui avaient augmenté de 26 p. 100 par rapport à 1984. A l'opposé, on observe un retrait marqué des débarquements de combustibles minéraux solides.

Dans l'ensemble, il convient de mettre en évidence le niveau remarquable atteint par les embarquements.

Les réceptions d'hydrocarbures étaient une nouvelle fois en régression et se situaient à un niveau proche de celui de l'année 1969.

Enfin, le trafic de voyageurs, après avoir accusé un léger recul en 1984, a progressé de 3 p. 100 en 1985 et établi ainsi un niveau record, avec 20,7 millions de passagers débarqués ou embarqués.

En ce qui concerne les six premiers mois de 1986, nous enregistrons une hausse de 6,7 p. 100 des entrées et de 2,5 p. 100 des sorties.

En 1985, le trafic des six ports autonomes métropolitains était en léger recul par rapport à l'année précédente - 225,8 millions de tonnes contre 226,6 millions de tonnes en 1984 - alors que celui des autres ports métropolitains progressait de 5 p. 100.

Je vous renvoie à mon rapport écrit où vous pourrez prendre connaissance du détail des trafics à l'entrée comme à la sortie des différents ports autonomes et de l'ensemble des autres ports.

Il est souhaitable cependant d'insister sur les comparaisons internationales en citant, notamment, quelques chiffres concernant les ports d'Hambourg, de Rotterdam et d'Anvers.

En ce qui concerne Hambourg, le trafic a été de 59,5 millions de tonnes en 1985, au lieu de 53,6 millions de tonnes en 1984, marquant ainsi une progression de 11 p. 100, qui faisait suite à une progression de 5,5 p. 100 en 1984 par rapport à 1983.

S'agissant de Rotterdam, une très légère progression de 0,3 p. 100 en 1985 par rapport à 1984 faisait suite à une progression de 4,6 p. 100 en 1984 par rapport à 1983.

Pour Anvers, l'année 1985 a marqué une régression de près de 6 p. 100 par rapport à 1984 ; mais il faut souligner que de 1983 à 1984 le trafic avait augmenté de 12 p. 100.

Globalement, la situation financière des ports autonomes enregistre une certaine amélioration, due essentiellement au redressement du port autonome de Marseille.

Ainsi, le déficit net de l'ensemble des six ports autonomes métropolitains s'élève à 2 250 000 francs contre 11 250 000 francs en 1984, soit cinq fois moins. Mais il faut souligner que les dépenses ont été contenues grâce à la poursuite des efforts de gestion engagés antérieurement.

Globalement, la marge nette d'autofinancement de l'ensemble des six ports autonomes s'est établie pour 1985 au même niveau en francs courants qu'en 1984, mais après des remboursements d'emprunts anticipés pratiqués dans le cadre d'une gestion active de leur dette.

S'agissant de la situation financière des ports non autonomes d'intérêt national, les résultats de l'exercice 1985 ne sont pas encore connus à ce jour. Mais, d'ores et déjà, il est permis d'indiquer que ces résultats devraient être très contrastés selon ces ports, dont le chiffre d'affaires total s'élève à environ 900 millions de francs.

En ce qui concerne l'effort d'investissement de l'Etat, il faut rappeler que, conformément aux dispositions de la loi sur l'autonomie des ports maritimes, les crédits inscrits au chapitre 44-34 sont destinés à rembourser aux ports autonomes les dépenses d'entretien des chenaux d'accès, de la profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer et les dépenses d'entretien et d'exploitation des écluses d'accès.

La dotation demandée en 1987 s'élève à 483 400 000 francs, soit la reconduction de la dotation de 1986, elle-même identique à celle de 1985. Cela suppose la poursuite d'une politique active visant à réduire les coûts d'entretien et d'exploitation des ouvrages. Les mesures engagées à cet effet concernent essentiellement les dragages d'entretien - modernisation et adaptation du parc des dragues, optimisation des campagnes au moyen d'une meilleure connaissance des phénomènes hydrosédimentaires et d'un positionnement automatique des engins - et les ouvrages mobiles, qui constituent les deux principaux postes de dépenses.

Au nombre des principales opérations d'infrastructure envisagées en 1987 figure notamment l'aménagement d'un terminal rapide pour les navires conteneurs et mixtes au Havre.

Telles sont, très rapidement décrites, les données de ce projet de budget pour 1987 concernant les ports maritimes.

Venons-en maintenant à l'ébauche d'une politique portuaire. Je parlerai d'abord de l'importance des détournements de trafic, ensuite, des enjeux liés à l'établissement d'un lien fixe trans-Manche, avant de terminer par des considérations sur la mise en œuvre progressive d'une action d'ensemble.

L'an dernier, votre commission faisait le constat suivant :

« La situation géographique des ports de l'Atlantique et de la Manche est à la fois un atout et un handicap : un atout, car leur situation à l'extrémité du continent européen les met en contact direct avec l'océan et permet de minimiser, par rapport aux ports de l'Europe du Nord, les trajets maritimes pour toutes les relations avec les autres continents ; un handicap, car cette situation les place en périphérie de l'axe lotharingien - Nord et Est de la France, Benelux, Ruhr - qui est la principale zone génératrice de trafics en Europe.

« Par voie de conséquence, nos ports sont très sensibles à la qualité de leur desserte terrestre, que ce soit par voie d'eau, par fer ou par route.

« Ces dessertes sont encore très insuffisantes.

« Mais on peut également s'interroger sur le point de savoir si notre pays a su mener une politique portuaire d'ensemble comparable à celle de la Belgique ou des Pays-Bas. La réponse est probablement négative, l'activité portuaire ayant été le plus souvent comprise comme un sous-produit des activités industrielles des régions d'implantation plutôt que comme une activité productrice d'emplois et de rentrées de devises. »

Ce constat demeure, et la persistance des détournements de trafic en témoigne.

Mais deux éléments nouveaux sont à prendre en considération.

Le premier, de nature géographique - l'établissement d'un lien fixe trans-Manche - sera le facteur d'un rééquilibrage géographique, qui mettra la France au centre de l'Europe. Les enjeux liés à cette opération sont donc considérables et ils impliquent plus que jamais l'établissement de dessertes routières, fluviales et ferroviaires plus denses que celles qui existent actuellement.

Le second réside dans la volonté du Gouvernement de mettre en place une véritable politique portuaire. La réalisation de cet objectif dépend de la création d'un environnement portuaire favorable, mais également de l'amélioration de la compétitivité de nos ports.

La persistance, depuis dix ans, d'importants détournements de trafic fait apparaître la fragilité relative de nos complexes portuaires au regard de ceux de nos principaux concurrents.

D'une part, la déperdition de trafic en pourcentage de notre commerce extérieur s'est accrue de deux points, passant de 10,6 p. 100 à 12,4 p. 100 de 1980 à 1985, ce qui peut s'analyser comme la conséquence de l'abandon d'une véritable politique portuaire.

D'autre part, ces détournements deviennent de plus en plus importants à l'importation. Or, autant on peut admettre que nos exportateurs soient dépendants des conditions qui peuvent leur être faites par les pays importateurs, autant on peut s'interroger sur le fait que nous n'arrivions pas à imposer aux importateurs étrangers de passer de façon plus courante par les ports français.

Quels sont les enjeux liés à l'établissement d'un lien fixe trans-Manche ?

D'abord, le poids relatif du trafic trans-Manche est très différent suivant le niveau auquel on se place : le trafic des passagers est rémunérateur pour les établissements portuaires et constitue une recette importante pour l'équilibre de leurs comptes ; la valeur ajoutée portuaire est faible, bien que ce soit un trafic de marchandises diverses, la quasi-totalité du trafic s'effectuant par camions ou remorques.

Deux catégories de conséquences sont attendues du lien fixe dans le secteur portuaire : un impact négatif « sûr » lié au détournement du trafic maritime vers le lien fixe et un impact positif « éventuel » lié à l'opportunité de combattre la suprématie des ports belges et hollandais en matière d'éclatement du trafic transocéanique britannique.

Les taux de détournement attendus sont, pour les passagers, de 70 p. 100 à 80 p. 100 sur le détroit, c'est-à-dire pour Dunkerque, Calais et Boulogne, de 20 p. 100 en moyenne pour la Manche, de Dieppe à Roscoff, le taux de détournement étant d'autant moins élevé que le port est plus éloigné du lien fixe.

En matière de fret, le détroit est principalement concerné, avec un taux prévisionnel de détournement de 80 à 85 p. 100.

L'incidence du lien fixe sur le trafic transocéanique a été très peu étudiée, y compris du côté britannique.

Les ports français, et tout particulièrement les deux ports autonomes du Havre et de Dunkerque, ont une capacité à offrir une alternative économique à un éclatement du trafic transocéanique du Royaume-Uni.

Les paramètres déterminants en la matière seront le nombre et la fréquence des lignes routières, les coûts de transport terrestre via le lien fixe et les coûts de manutention.

Dans ce cadre, une politique d'équipement très complète doit être mise en œuvre. Cette politique comporte deux volets : l'amélioration des liaisons terrestres et ferroviaires et la modernisation portuaire.

Je traiterai d'abord de l'amélioration des liaisons.

Le plan routier trans-Manche intéresse très directement les ports de l'estuaire de la Seine, dans la mesure où il participe à l'amélioration des relations vers la Picardie et la Champagne. En effet, les trafics en provenance ou à destination de ces deux régions sont très largement détournés au profit des ports d'Europe du Nord, ce qui s'explique pour une part importante par la mauvaise qualité des infrastructures routières qui les relient à la Basse-Seine.

Les opérations intéressant plus particulièrement les ports du Havre et de Rouen sont la création d'une autoroute à péage entre le pont de Tancarville et Yvetot, l'aménagement partiel à deux fois deux voies de la R.N. 29 - axe Le Havre - Amiens - en direction d'Amiens, et l'aménagement à deux fois deux voies de la R.N. 28.

Il est également prévu de prolonger jusqu'à Calais l'autoroute A 26.

Cette politique d'aménagement routier doit être complétée par la mise en œuvre de liaisons autoroutières directes entre Dunkerque et les ports de la mer du Nord et leur hinterland belge, ainsi que par l'électrification des voies ferroviaires vers ces régions.

En ce qui concerne les installations portuaires, un certain nombre d'équipements sont à réaliser à Dunkerque, Calais, Boulogne et Dieppe. La chance que peut offrir à nos ports, à long terme, l'établissement du lien fixe ne sera exploitable que si une politique portuaire d'ensemble est mise en place. C'est cette politique, monsieur le secrétaire d'Etat, qui s'ébauche actuellement.

Il s'agit d'abord de la création d'un environnement favorable, grâce à la libération des prix pour commencer.

Votre commission se félicite que la liberté des tarifs portuaires sur les trafics internationaux soient intervenue au premier trimestre de cette année.

Cet environnement favorable sera également la résultante de la réforme des conditions de pré et de post-acheminement maritime.

Il faut savoir que, dans la chaîne de transport d'une marchandise, le coût du pré et du post-acheminement maritime est de l'ordre de trois à quatre fois supérieur au coût de rupture de charge des ports. Avoir des coûts de pré et de post-acheminement les plus faibles possible est donc une nécessité dans le contexte de concurrence dans lequel sont placés les ports nord-européens. Pour des raisons spécifiques, les coûts de transport intérieur vers les ports peuvent être, dans certains cas, jusqu'à 30 p. 100 supérieurs aux coûts du transport international pour une distance équivalente. Le trajet d'un conteneur entre Lyon et Marseille revient parfois plus cher que le trajet Lyon-Anvers !

En la matière, votre action, monsieur le secrétaire d'Etat, a porté sur plusieurs points.

En ce qui concerne tout d'abord les transports routiers et les autorisations de transport de « zone longue », vous avez examiné, avec le ministère des transports, la possibilité que le régime spécifique concernant les transports précédant ou suivant un transport routier international permette la délivrance des autorisations sans contingentement, afin que le transit des marchandises par les ports français ne subisse pas un contingentement plus fort que le transit à destination des ports étrangers concurrents.

Par ailleurs, il faut constater que la tarification des transports routiers intérieurs est plus élevée que celle des transports internationaux. Les premières actions envisageables pour rendre moins pénalisante cette situation sont les suivantes : adoption de barèmes variables pour chaque port, assouplissement des conditions régissant les accords tarifaires et renforcement des contrôles relatifs aux tarifications routières internationales obligatoires en vigueur, notamment sur les liaisons franco-belges.

En ce qui concerne les transports routiers et ferroviaires, il s'agit essentiellement de prendre les mesures nécessaires pour recevoir les conteneurs aux nouvelles normes.

Les transits routiers nécessitent des autorisations qui s'imputent sur les contingents d'autorisations bilatérales.

Pour les trafics trans-Manche empruntant Dunkerque et ayant pour ligne ou destination la frontière belge, un « corridor » a été institué, sur lequel il y a dispense d'autorisation ; il serait souhaitable d'étendre cette mesure aux ports de Boulogne et de Calais.

Votre commission souhaite que cette action, essentielle pour l'avenir de nos ports, soit poursuivie avec fermeté.

Je parlerai maintenant du développement des magasins francs.

Le régime des magasins francs autorise le stockage et les manipulations de marchandises en situation d'extraterritorialité par rapport aux obligations douanières françaises.

Ce régime comporte un double avantage : économique, car il dispense de formalités excessives ; financier, car il s'effectue sans cautionnement.

Des améliorations nouvelles ont été apportées en mars et en juillet 1986 : assouplissement du contrôle des changes et attribution à l'entrée en magasins francs pour exportation des avantages financiers et fiscaux.

Pour l'avenir, il est envisagé de poursuivre ces expériences, en étendant le nombre des ports bénéficiaires et en favorisant les transformations industrielles sous douane.

Sur ce dernier point, qui lui paraît essentiel pour l'équilibre industriel de beaucoup de zones portuaires, votre commission souhaite que les efforts du Gouvernement soient amplifiés.

Enfin, j'évoquerai le problème de la productivité de la manutention.

Le coût de la manutention représente près de la moitié du coût de l'utilisation du système portuaire.

Si des progrès importants ont été réalisés dans ce domaine par les ports français, les avancées de productivité qui pouvaient en être attendues ont été limitées par les coûts relatifs de main-d'œuvre qui sont surtout imputables à l'importance des charges sociales.

Il existait un sureffectif important de la main-d'œuvre dont la charge financière est, en définitive, supportée par les usagers des ports.

Tout en poursuivant une action en vue d'accélérer le départ en préretraite des dockers âgés de plus de cinquante-cinq ans, le Gouvernement a ordonné une mission sur l'ensemble de la filière portuaire ; elle avancera des propositions.

Ce sont de telles actions qui permettront d'améliorer la compétitivité de nos ports maritimes.

La commission des affaires économiques et du Plan a émis un avis favorable à l'adoption du projet de budget des ports maritimes pour 1987 car il présente le mérite de proposer et d'ébaucher, pour la première fois, une véritable politique des ports maritimes. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 6 novembre 1986 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République, 16 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 15 minutes ;

Groupe socialiste, 14 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 11 minutes ;

Groupe de la gauche démocratique, 7 minutes ;

Groupe communiste, 5 minutes.

La parole est à M. Bialski.

M. Jacques Bialski. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, chaque année, l'examen du projet de budget de la mer permet aux élus des zones littorales, qui sont confrontés aux problèmes liés à la vie et à l'exploitation maritimes, de faire le point sur les choix opérés pour un secteur rencontrant de sérieuses difficultés et conditionnant notre développement et notre indépendance économique.

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, la majorité de droite nous a déjà présenté ce budget comme un chef-d'œuvre de réalisme et de courage. Vous ne vous étonnez pas, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, si je vous dis que je ne partage pas ce bel optimisme et que je ne peux faire chorus avec ces voix de l'espérance. Je le regrette d'autant plus qu'il s'agit d'un domaine particulièrement important pour la France et qui, à mon sens, mériterait d'être traité par le Gouvernement plus sérieusement et plus profondément.

La plupart des intentions affichées dans ce projet de budget sont bonnes. Qui ne souhaite voir nos ports redevenir compétitifs ?

S'il semble que nous soyons tous d'accord sur ces points, encore faut-il que les moyens mis en œuvre puissent satisfaire ces objectifs. Dans un contexte d'inquiétude et dans une conjoncture économique nationale et internationale particulièrement délicate, nous ne pouvons plus nous permettre des politiques timorées ou dogmatiques.

Hormis quelques aspects positifs que je reconnais bien volontiers, ce projet de budget appelle plusieurs observations.

Il se caractérise par un manque d'ambition, une insuffisance notoire de moyens, une absence de pragmatisme commercial et une manière de traiter les problèmes sans aborder le fond des choses.

La subvention de l'Etat à l'E.N.I.M. représente près de 70 p. 100 du budget de la mer et on peut légitimement se demander si les 30 p. 100 restant permettent de conduire et de soutenir des actions économiques et, surtout, d'effectuer les investissements porteurs d'avenir ? Autrement dit, un budget social permet-il de promouvoir les changements sur lesquels doit se construire la France de demain ? Je réponds « oui », mais à condition de faire des choix judicieux.

Or, que constatons-nous ? Ce projet de budget accuse une diminution réelle de 8,4 p. 100 compte tenu de la réintégration des crédits du fonds spécial de grands travaux, une diminution de 40 p. 100 du chapitre « police et signalisation maritime », une baisse de 24 p. 100 pour les pêches et les cultures marines et une amputation correspondant à 85 p. 100 pour les autorisations de programme en matière de crédits de recherche.

Comment peut-on dans ces conditions croire à une politique d'avenir ? Je crains que la situation que nous connaissons déjà par ailleurs dans la construction et la réparation navales ne s'étende, si l'on n'y prend garde, aux autres activités maritimes.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je tire vraiment la sonnette d'alarme au sujet de la réparation navale. Un port à vocation internationale ne peut se passer d'une répartition navale forte et compétitive. Sans cet outil, qui fait partie de l'essentiel de l'équipement portuaire, il perd vite son prestige et une partie de sa dynamique commerciale.

En d'autres circonstances, j'aurai l'occasion de revenir sur la construction navale.

Notre flotte de commerce connaît une crise profonde et tout le monde est bien conscient qu'on ne peut résoudre d'un coup de baguette magique des problèmes sur lesquels on aurait dû et pu se pencher voilà quinze ans et plus.

Quand on parle d'hémorragie de notre flotte, il convient de bien situer les responsabilités. La politique d'internationalisation des armateurs est uniquement dictée par des considérations financières ; cela explique en grande partie le recul de tous les pavillons européens au profit des pavillons de complaisance.

A ce sujet, je regrette les conditions dans lesquelles la France s'est engagée dans l'institution de son propre pavillon de complaisance, celui des Kerguelen. Si une telle opération permet de réduire certaines charges, elle n'en constitue pas moins une demi-mesure, qui n'empêche pas, quoi que vous en pensiez, la fuite des vraciers vers le pavillon étranger. Le Gouvernement aurait été mieux inspiré de s'attaquer aux problèmes de fond, en définissant une politique d'ensemble du transport maritime.

Le plan en faveur de la marine marchande, qui a été récemment dévoilé, renferme un certain nombre de mesures positives, notamment le dégrèvement de la taxe professionnelle qui devrait, à terme, être supprimée puisqu'elle n'a pas d'équivalent en Europe. Malheureusement, il présente de multiples aspects préoccupants, en particulier au sujet de la refonte du code du travail maritime.

Si, comme on l'a dit, ce projet de budget prépare aux restructurations, il renforce encore les inquiétudes, inquiétudes qui ne se dissiperont pas avec le projet de modification des dispositions du code des douanes visant à réserver au pavillon français la desserte maritime des départements et territoires d'outre-mer au départ des ports métropolitains, avec une dérogation au bénéfice des autres pavillons de la C.E.E.

Craignez, monsieur le secrétaire d'Etat, que cette mesure ne constitue une source supplémentaire de détournements de trafics au profit des ports étrangers concurrents. Faites en sorte - vous le pouvez encore - de rapporter cette décision néfaste à l'économie portuaire française.

Concernant le secteur des pêches et des cultures marines, je suis bien obligé de constater le désengagement de l'Etat puisque les crédits qui sont inscrits au présent projet de budget accusent une diminution de 24 p. 100. Même si l'on enregistre une hausse des subventions d'investissements aux entreprises de pêche, ce qui facilitera la construction de navires de pêche industrielle, il est évident que l'effort est nettement insuffisant. De plus, les crédits consacrés à la pêche artisanale stagnent.

Espérons néanmoins que les règles communautaires, auxquelles nous souscrivons, seront de nature à conforter la place de la France dans le contexte européen. Je me demande par ailleurs si toutes les conditions sont vraiment réunies pour réduire le déficit de notre balance commerciale des produits de la mer, un déficit qui n'est pas acceptable pour un pays comme le nôtre et que nous pourrions atténuer en concentrant nos efforts sur la valorisation des produits, notamment en encourageant et en développant la congélation et la transformation du poisson.

Si nous voulons redevenir compétitifs, il nous faudra aussi réformer nos circuits commerciaux qui datent d'une autre époque. Je reviendrai sur ce problème mais, d'ores et déjà, je crois pouvoir dire que l'ensemble de ce secteur d'activité demeure fragile parce qu'il ne possède pas, non plus, de structures commerciales adéquates.

Autre faille dans ce projet de budget : l'amputation de l'effort de recherche scientifique, qui est une négligence coupable du projet de loi de finances pour 1987. J'avoue ne pas très bien comprendre la logique qui préside à un tel choix.

Dans leurs discours, vos collègues du Gouvernement ne tarissent pas d'éloges sur les découvertes de nos chercheurs, mais force est de constater que leurs propos sont toujours contredits par leurs actes, notamment quand il s'agit d'ouvrir des crédits.

M. André Méric. Très bien !

M. Jacques Bialski. La recherche n'est-elle pas l'avenir ? N'est-elle pas aussi l'une des conditions de notre indépendance nationale ? Alors, pourquoi lui refuser les moyens nécessaires en personnel et en matériel ? Lorsque les programmes scientifiques sont compromis, c'est la France qui régresse. Je crains que vous n'ayez été contraint de vous laisser engager sur cette voie, et je le déplore.

Il est de tradition, lors de l'examen du projet de budget de la mer, que chaque parlementaire, ou presque, intervienne à un moment donné sur l'aide accordée à la Société nationale de sauvetage en mer. Je ne dérogerai pas à cet usage, car je connais le dynamisme, le courage et la volonté de tous ces bénévoles et ne peux que souhaiter le renforcement des moyens mis à leur disposition.

M. René Régnauld, rapporteur spécial. Très bien !

M. Jacques Bialski. J'ai enregistré avec satisfaction les propos que vous avez tenus à l'Assemblée nationale au sujet de la Société nationale de sauvetage en mer, qui, vous l'avez annoncé, disposera d'une subvention totale d'équipement de 8 500 000 francs pour mettre en œuvre son plan de renouvellement des embarcations.

En revanche, aucune modification n'a été apportée à la subvention de fonctionnement qui décroît depuis dix ans, alors que l'activité de cette société, en raison de l'augmentation du nombre des bateaux de plaisance, n'a cessé d'augmenter. Reconnaissez, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, qu'une telle association, reconnue d'utilité publique, qui paie chaque année un très lourd tribut à la solidarité nationale - vous l'avez indiqué tout à l'heure - ne devrait pas être astreinte à la mendicité. (*Très bien ! sur les travées socialistes.*)

Dois-je vous rappeler à ce sujet que l'homologue anglais de la Société nationale de sauvetage en mer disposait, en 1985 déjà, d'un budget de fonctionnement dix fois supérieur ?

S'agissant de la compétitivité des ports - avant-dernier volet de mon intervention - je sais, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous attendez les conclusions du rapport Dubuydauby pour prendre position sur la compétitivité des ports. Confronté directement au problème à Dunkerque, j'évoquerai cette question, qui est au centre de toutes les activités maritimes.

Le Gouvernement estime que les ports français disposent, en termes d'infrastructures, d'équipements de qualité leur permettant de traiter un trafic nettement supérieur au trafic actuel. C'est exact. Mais si cette appréciation d'experts est valable globalement, il n'est pas moins vrai que la plupart des grands ports ont besoin, et plus que jamais, d'investissements de tous ordres pour une meilleure adaptation aux trafics internationaux.

Dans le domaine portuaire, il ne faut jamais se satisfaire de ce que l'on possède ; il faut au contraire être offensif et afficher de grandes ambitions. Il ne me semble pas que cet état d'esprit prédomine au sein du Gouvernement.

De plus, je rappellerai les propos que j'ai déjà tenus à cette tribune au sujet de la compétitivité de nos ports par rapport à nos concurrents belges et hollandais. Elle dépend, certes, d'exigences techniques et technologiques, de simplifications administratives, mais aussi et surtout d'une politique commerciale agressive.

J'anticipe peut-être sur les conclusions du rapport qui vous sera remis, monsieur le secrétaire d'Etat, mais je crois que chaque port devrait ou devra posséder une structure ou une cellule spécialisée dans la récupération des trafics détournés et la recherche de nouvelles lignes. Bien évidemment, toute la chaîne du transport doit se sentir concernée par cette question.

Un autre point, enfin, me préoccupe beaucoup pour nos ports : la situation des dockers. Si l'on prend le cas de Dunkerque, sur un effectif de 1 170, il arrive que moins d'un quart réussisse à travailler. Pourtant, d'importants efforts ont été consentis par ces salariés, notamment en matière de productivité.

Faut-il prêter l'oreille à certaines rumeurs qui envisagent une réduction d'effectif de 5 000 ouvriers dockers à l'échelon national ? A l'évidence, des mesures urgentes s'imposent pour sauvegarder l'emploi et un dialogue avec les partenaires sociaux est indispensable pour éviter des tensions dont bénéficier toujours nos concurrents étrangers. Je voudrais donc, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous me fassiez connaître les intentions du Gouvernement à ce sujet.

Enfin - ce sera ma conclusion - j'évoquerai les répercussions du lien fixe à travers la Manche sur l'économie maritime du nord de la France.

Les régions concernées peaufinent leur stratégie pour affronter dans les meilleures conditions les retombées économiques, sociales et culturelles de cet ouvrage.

Si le ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports est particulièrement concerné pour la mise en place des mesures d'accompagnement, le secrétariat d'Etat à la mer l'est tout autant en matière de développement portuaire. Or, je constate que l'on ne retrouve pas dans ce projet de budget les crédits correspondant aux engagements du Gouvernement de Laurent Fabius quant à l'octroi de subventions spéciales d'équipement des ports directement concernés par la liaison fixe trans-Manche.

Pourtant, c'est dès maintenant qu'il faut préparer nos ports afin qu'ils soient en position de force pour affronter ce profond bouleversement des données actuelles. En certains points du littoral, l'inquiétude est grande : la baisse générale du trafic trans-Manche dans le détroit laisse planer certains doutes sur la survie du pavillon français lorsque le lien fixe deviendra opérationnel. Si l'on veut que nos ports continuent de vivre et de prospérer, il faut être conscient de l'importance des investissements à réaliser dans les années qui viennent.

Comprenez nos craintes, monsieur le secrétaire d'Etat. Je sais que vous y êtes sensible, mais cela ne suffit pas pour vous faire entendre par vos collègues qui ne savent pas prendre en compte les défis de l'avenir et qui porteront une lourde responsabilité dans ce domaine aussi.

Bien entendu, pour toutes les raisons que je viens d'évoquer, le groupe socialiste votera contre votre projet de budget. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Arzel.

M. Alphonse Arzel. Monsieur le secrétaire d'Etat, le budget que vous présentez aujourd'hui à la Haute Assemblée montre l'importance que le Gouvernement attache au développement de nos atouts maritimes.

Je ne puis que m'en réjouir ; cette façade maritime que possède notre pays n'est pas toujours exploitée comme elle devrait l'être.

Certes, on a peut-être trop tendance à attendre tout de l'Etat, alors qu'il appartient à chacun de faire les efforts qui s'imposent pour permettre à notre pays de développer toutes ses activités maritimes.

Le projet de budget que vous nous proposez prévoit une augmentation générale des crédits de 2,6 p. 100, supérieure à l'augmentation des dépenses moyennes de l'Etat. Il se caractérise par un ensemble d'actions très volontaristes en faveur de la marine marchande ainsi que dans le domaine des industries de la pêche et pour les gens de mer dans leur ensemble.

Vous nous avez annoncé, monsieur le secrétaire d'Etat, le 2 octobre dernier, en présence de M. le Premier ministre, votre plan pour la marine marchande et vous avez insisté sur la volonté du Gouvernement de relever le défi propre à ce secteur d'activité. Je m'en réjouis.

Dans vos propositions, vous mettez l'accent sur la responsabilité des différents partenaires pour permettre de relancer cette marine marchande.

Chacun de nous est conscient que votre tâche est difficile puisque, depuis quelques années, ce sont des pans entiers de notre marine marchande qui s'écroulent et il est certain que vous serez amené à déployer toute votre énergie pour arrêter cette hémorragie que hélas ! nous connaissons aujourd'hui.

Nous savons aussi que vous êtes sollicité par de nombreux marins qui viennent de perdre leur emploi et qui, malheureusement ne sont pas à la veille de retrouver un embarquement.

Il n'y a pas d'ailleurs que ce secteur qui soit touché par la crise. On pourrait citer l'agriculture, le commerce, l'artisanat, où des mesures seront nécessaires pour permettre de juguler la crise que nous connaissons actuellement.

Pour en revenir au monde de la marine marchande, il est vraisemblable que ceux qui viennent de perdre leur emploi seront appelés, compte tenu de leur âge ou de leur qualification, à chercher une reconversion.

Cela nécessite des modifications dans le domaine de la formation du personnel, d'autant que les restructurations des entreprises rendront nécessaires une formation beaucoup plus poussée, une spécialisation nouvelle pour ceux qui seront amenés demain à prendre des responsabilités pour une reprise économique de ce secteur.

Vous avez été amené à prendre des décisions en ce qui concerne certaines écoles d'apprentissage maritime pour permettre l'élaboration de nouveaux plans de formation mieux adaptés aux besoins en personnel d'une marine marchande qui se veut évolutive et tournée vers l'avenir.

Je sais que la critique est facile, mais a-t-on, dans le passé, assez réfléchi sur les orientations à donner à ces écoles d'apprentissage maritime ?

Il est certain, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous avez hérité d'une situation résultant de la politique conduite en la matière par vos prédécesseurs.

Nous souhaitons que les propositions émises dans votre plan pour la marine marchande apportent des résultats positifs dans les années à venir.

C'est, à n'en pas douter, un travail de longue haleine, mais nous connaissons votre opiniâtreté, votre volonté de faire changer la situation dramatique dans laquelle se trouve actuellement notre marine marchande.

Les crédits que vous dégagéz dans votre budget permettront très rapidement, nous osons l'espérer, une relance de ce secteur.

Nous aurions beaucoup de choses à dire, mais je crois que, dans la responsabilité qui est la vôtre, nous devons vous faire confiance, car nous savons très bien quel est votre désir de procéder à un revirement complet de la situation que vous avez découverte en mars dernier.

Je voudrais également, dans mon intervention, parler de la pêche. On disait jadis, en Bretagne, que les trois atouts sur le plan économique étaient l'agriculture, la pêche et le tourisme.

Cela fut vrai pendant plusieurs années.

Nous constatons aujourd'hui que la pêche n'est plus au second plan dans l'économie du grand Ouest : les études faites démontrent que le tourisme prend le pas sur cette activité.

Nous ne sommes pas, bien entendu, hostiles à la promotion et au développement du tourisme dans notre pays, mais nous regrettons que, dans le secteur de la pêche, toutes les possibilités ne soient pas totalement exploitées.

Nous avons, en Europe, un redoutable concurrent, l'Espagne ; ce pays, à lui seul, détient une capacité de pêche aussi importante que tous les autres pays du Marché commun.

Nous prenons acte de cette situation, mais, à nos yeux, il faut que la France fasse un effort pour dynamiser ce secteur de notre économie.

Nous savons que cela pose parfois de délicats problèmes au niveau des relations entre nos Etats et vous avez dû régler, dès votre prise de fonctions, un différend entre notre pays et notre nouveau partenaire.

Nous vous félicitons pour les actions que vous avez menées pour régler les conflits nés de cette situation, au cours des mois dernier, dans le golfe de Gascogne.

La Communauté économique européenne s'est élargie à l'Espagne et au Portugal et il faut que nous puissions travailler de concert.

Il faut faciliter les investissements nécessaires afin que nos bateaux de pêche soient plus fonctionnels.

Mais les investissements sont lourds et, s'il n'y avait pas d'impulsion venant de l'Etat, nos marins-pêcheurs ne pourraient connaître le développement qu'ils sont en droit d'attendre pour leur activité.

Vous me direz sans doute, monsieur le secrétaire d'Etat, que des efforts ont déjà été faits en ce sens. C'est vrai, mais il est nécessaire de les poursuivre si l'on veut intéresser les jeunes à ce dur métier qu'est la pêche.

Nous sentons très bien qu'existent, en ce domaine des possibilités de création d'emplois nouveaux. Des jeunes sont prêts à se lancer dans cette profession dans la mesure où seront mis à leur disposition les moyens adaptés à notre époque, une flotte renouvelée, moderne et performante.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je voudrais soulever un autre point concernant nos ports français, qui doivent eux aussi faire l'objet d'un plan de modernisation. Si un effort n'est pas fait en cette direction, nous connaissons à terme une désaffectation pour l'utilisation de structures non adaptées. Il faut que nos ports offrent à prix égal les mêmes avantages que ceux de la C.E.E.

Il faut aussi, par tous les moyens, diminuer les charges d'exploitation et améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu.

Je sais que vous connaissez bien ce problème et que vous vous attacherez à le résoudre.

Je voudrais maintenant évoquer le problème de la sécurité en mer.

Il y a eu une surprise certaine quand vous avez annoncé l'abandon du projet de construction, initialement prévu dans le cadre de l'aide majeure à la navigation, d'un gigantesque phare au large d'Ouessant. Une étude avait été élaborée après l'échouement de nombreux pétroliers le long des côtes de Bretagne.

Nous sommes quelques-uns à penser que, si la décision de ne pas réaliser cet investissement a été prise, c'est sans doute que l'on a estimé qu'une dépense aussi élevée - plus de 250 millions de francs - ne répondait pas aux souhaits de ceux qui ont la responsabilité de la sécurité.

Il est vrai qu'en dix ans les moyens techniques mis au service de la navigation en mer ont beaucoup évolué et ont fait de considérables progrès. Nous souhaitons qu'en ce domaine des réalisations soient effectuées et qu'un certain nombre d'investissements soient mis en place avec un coût moindre, apportant des effets bénéfiques pour la sécurité en mer. Vous avez, d'ailleurs, mis l'accent sur ce point dans votre intervention. Ces efforts ne concernent cependant pas simplement la marine marchande.

Vous avez, comme nous, vécu l'été dernier le drame qui s'est déroulé à l'Aber Wrac'h, où cinq sauveteurs bénévoles ont donné leur vie pour secourir un voilier en difficulté.

Nous connaissons votre préoccupation en ce qui concerne l'aide à apporter à la S.N.S.M. et les démarches que vous avez déjà effectuées pour permettre la mise à la disposition des stations de sauvetage de moyens nouveaux nécessaires pour assurer la sécurité le long du littoral.

Ce drame a fait prendre conscience à bon nombre de responsables de la nécessité d'accomplir de grands efforts.

Je sais qu'on ne peut tout obtenir immédiatement, mais il est souhaitable que les populations soient sensibilisées à ce grave problème qu'est la mission souvent dangereuse de nos sauveteurs bénévoles.

Il serait également judicieux, à ce titre, qu'une campagne d'information soit mise en place afin de sensibiliser les plaisanciers sur les dangers que représente la mer. Il faut malheureusement constater que les accidents sont souvent dus à l'imprudence d'un très grand nombre d'utilisateurs de bateaux ou d'autres moyens de navigation. La mer constitue un attrait pour tout le monde, mais ceux qui la connaissent bien savent qu'elle peut brusquement devenir méchante ; les nombreuses tempêtes qui balaient nos côtes démontrent qu'il ne faut pas prendre de risques inutiles.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je terminerai mon intervention en mettant l'accent sur la nécessaire formation à apporter à ceux qui veulent, demain, vivre des activités que peut procurer la mer.

Vous connaissez cette création originale d'un lycée maritime qui vient d'être ouvert à la pointe du département du Finistère. Ce lycée maritime doit dispenser aux jeunes une formation solide qui fera d'eux des professionnels expérimentés dans les domaines variés du secteur de l'aquaculture, des cultures marines, etc. C'est une chance supplémentaire qui peut ainsi être offerte à des jeunes par le développement de ces activités.

Nous sommes conscients que beaucoup reste à faire dans ce domaine. La recherche doit être poussée au maximum pour permettre à nos jeunes d'être à l'avant-garde et d'exploiter toutes les richesses que peut nous offrir l'océan.

J'ai conscience, monsieur le secrétaire d'Etat, que mon intervention est loin d'être complète. Toutefois, étant donné l'heure tardive, je ne voudrais pas lasser nos collègues. J'aurais cependant pu également parler de l'E.N.I.M. Nous avons eu l'occasion de faire le point des problèmes que pose actuellement le déséquilibre entre les personnes en activité et celles qui peuvent attendre une juste retraite des efforts réalisés dans le passé.

Pour répondre à notre attente, un travail de longue haleine, que vous avez déjà amorcé, est nécessaire. Nous savons, vous connaissant, monsieur le secrétaire d'Etat, que nous pouvons compter sur votre efficacité et sur votre opiniâtreté.

Nous souhaitons que vous puissiez réussir dans votre démarche. En tout cas, vous pouvez compter sur notre appui et nous voterons le budget que vous nous présentez. (*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. Duroméa.

M. André Duroméa. « La création, en mai 1981, d'un ministère de la mer avait suscité de grands espoirs dans le monde maritime. Hélas, ... ces espoirs furent vite déçus. » Voilà ce que vous avez dit devant l'Assemblée nationale pour présenter votre budget, monsieur le secrétaire d'Etat.

Pas vous et pas cela, ai-je envie de répondre ! Souvenez-vous de ce que vos amis avaient entamé avant cette date. Certes, en 1981, le Gouvernement disposait de la possibilité de changer ces orientations. Mais qu'avez-vous fait, vous, depuis mars, monsieur le secrétaire d'Etat ?

En huit mois, votre bilan est éloquent. Les décisions se suivent qui portent atteinte à notre filière maritime, sacrifient l'emploi et notre indépendance nationale.

Le budget de la mer pour 1987 s'inscrit dans ce cadre, dans la continuité des budgets précédents.

Les autorisations de programme, qui sont un indicateur de l'ambition de votre action, sont à cet égard significatives. Vous les annoncez en progression ; mais, en fait, si l'on tient compte de la rebudgétisation du F.S.G.T., elles sont en baisse de 5,7 p. 100 après une forte baisse en 1986 et en 1985.

L'E.N.I.M. prend une place de plus en plus importante, mais cette évolution est la conséquence de la dégradation de l'emploi qui déséquilibre les ressources et les dépenses de cet établissement.

Hors E.N.I.M., la mer ne se voit dotée que de 1,8 milliard de francs. C'est bien peu par rapport à l'importance de notre façade maritime et à la place des activités maritimes dans les échanges extérieurs de la France.

Vous venez de présenter, voilà quelques semaines, le plan « Marine marchande ».

Le maître mot de votre politique en ce domaine est bien la déréglementation, déréglementation sociale et économique qui s'accompagne d'importants cadeaux au patronat maritime.

Ainsi, si l'Etat finance le plan à hauteur de 1 365 millions de francs et l'E.N.I.M. à hauteur de 60 millions de francs, les armateurs sont concernés par 1 260 millions de francs au minimum et les marins par 125 millions de francs au maximum, dont 115 millions de francs de cessation anticipée d'activité.

En ce qui concerne les aides structurelles, l'exemple donné par le Gouvernement est celui de la C.G.M. Or cet exemple se traduit par une baisse de la flotte sous pavillon français et

des effectifs. Je ne considère pas, pour ma part, qu'il s'agisse là d'objectifs que doivent remplir les compagnies maritimes, et particulièrement la C.G.M.

Votre plan institutionnalise le transfert sous pavillon de complaisance par le biais du pavillon des Kerguelen, ce qui, en fait, permet le sabordage de la flotte de commerce française.

Certes, la situation internationale est difficile. Mais c'est justement pour cela que la vraie question est de savoir si l'on veut gagner cette bataille, si l'on veut conserver et développer la vocation maritime de la France ou abandonner le terrain, laisser la place à d'autres et brader l'indépendance nationale.

Votre plan ne comporte aucun objectif précis, ni de taux de couverture de notre commerce extérieur par mer, ni de perspective de résorption du déficit de la balance de nos transports maritimes.

Pourtant, il y aurait à faire. Par exemple, pour les porte-conteneurs, la France est le seul des cinq grands pays commerçants à ne pas avoir maintenu l'armement sous son pavillon d'une part de la flotte mondiale au moins égale à sa part dans les échanges mondiaux. On note également la quasi-absence sous notre pavillon d'une flotte, notamment fluvio-maritime, de navires de petit tonnage spécialisés dans le semi-vrac.

La modernisation, le développement de la chaîne de transport maritime doivent se faire en étroite liaison avec le développement économique du pays. Des contrats régionaux et interrégionaux de production, d'achats, de prêts, entre constructeurs, chargeurs, armateurs, administrateurs doivent être recherchés.

L'absence de navires français, la perte d'influence de notre pavillon sur les trafics ne peuvent, par ailleurs, qu'aggraver la situation de nos ports. Et ce n'est pas votre budget qui leur permettra de faire face à la concurrence de leurs puissants voisins européens.

J'ai pu constater que vous aviez retenu, dans les autorisations de programme, la réalisation d'un terminal rapide pour le port du Havre. Le maire que je suis ne peut que s'en réjouir. Cependant, vous avez indiqué qu'il y aurait 35 millions de francs prévus dans le collectif. Dès lors, de quel montant sera la première partie ?

Votre budget pérennise la faiblesse chronique de la participation de l'Etat aux dépenses d'entretien des ports autonomes. Il aggrave leurs résultats et réduit ainsi leur capacité d'autofinancement.

Les quinze minutes qui me sont imparties ne me permettent malheureusement pas de parler des détournements de trafic, des infrastructures de pré-acheminement et post-acheminement, du désenclavement de nos ports.

Je veux cependant rappeler que les ports d'Anvers et de Rotterdam poursuivent leur politique d'investissement pour accroître leurs moyens. En France, depuis 1975, les financements budgétaires de l'Etat sont en régression constante.

Allez-vous, monsieur le ministre, laisser les ports de l'Europe du Nord devenir les premiers ports français ?

Et ce n'est pas en s'attaquant à l'emploi et au statut des ouvriers dockers que vous résoudrez le problème. Au contraire, il s'agit d'assurer, dans le strict respect de la loi de 1947, des services portuaires répondant aux impératifs techniques et de délai des opérations actuelles.

Votre politique ne fait qu'augmenter les risques de voir les centres de décision s'éloigner du territoire national et donc d'affaiblir les possibilités pour nos armements, notre pays, d'imposer et de permettre le passage par les ports français de notre commerce extérieur.

En conséquence, monsieur le ministre, nous ne voterons pas votre budget.

M. le président. La parole est à M. Oudin.

M. Jacques Oudin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je n'évoquerai pas tant les problèmes budgétaires que les problèmes juridiques qui ont trait à la mer.

Notre droit maritime est très ancien et certaines règles qui nous régissent encore remontent, au moins dans leurs principes, à l'ordonnance de Colbert de 1681 et aux lois napoléoniennes de 1807.

C'est dès cette époque qu'ont été forgées les notions de domaine public maritime et de mer territoriale. Le littoral était et demeure une frontière, même si les problèmes de défense ont évolué.

Je partirai du principe selon lequel le domaine public maritime, dont vous êtes le responsable, monsieur le secrétaire d'Etat, appartient à la nation et est géré par l'Etat. Je me permettrai, dès lors, d'attirer votre attention sur trois points.

J'évoquerai, tout d'abord, le problème de la limite territoriale des communes bordant le littoral. La question peut être formulée simplement : où est fixée la limite territoriale des communes situées en bordure de mer ? Deux thèses s'opposent et, dans une telle situation, il appartient à la loi de trancher, ce qu'elle n'a pas fait jusqu'à présent.

Pour les élus du littoral, la limite des communes est tout simplement fixée par la limite haute du domaine public maritime. Il est toutefois exact que, à l'heure actuelle, rien ne permet de découvrir, dans le droit positif, un texte quelconque qui délimite le territoire communal dans la zone maritime.

Face à cette situation, notre administration adopte une position que beaucoup de juristes et d'élus contestent vivement. Elle estime, en effet, que le Conseil d'Etat aurait édicté une règle de droit consistant à dire que, puisque le territoire national est divisé en collectivités territoriales et qu'il ne peut ainsi subsister de « restes », le territoire des communes, comme celui des départements, s'étendrait en mer jusqu'à 12 milles, soit 20 kilomètres. La mer territoriale serait ainsi divisée entre les communes. Vous avez écrit récemment une lettre qui développait cet argument.

Cette thèse avait été exposée pour la première fois par votre prédécesseur et vous semblez l'avoir reprise à votre compte.

Non, monsieur le secrétaire d'Etat, il faut revenir à une appréciation plus juste des choses.

Le territoire de ma commune du littoral, qui est de 784 hectares, ne peut pas, brusquement, s'étendre sur plusieurs milliers d'hectares, avec tous les problèmes de gestion, de police et de responsabilité que cela entraîne. Les eaux territoriales - il faut en convenir - sont de la compétence de l'Etat.

La loi sur le littoral a été promulguée en janvier 1986. Faute d'avoir pu obtenir un accord entre les administrations concernées et les thèses opposées, ce problème n'a pas été tranché. Il est pourtant fondamental. Il doit donc être clairement résolu. Pour ma part, je persiste à penser, avec beaucoup de collègues, que l'Etat ne doit pas renoncer à ce qui a été de tous temps sa zone de responsabilité, à savoir le domaine public maritime et la mer territoriale.

Si les administrations ne peuvent s'entendre, faites trancher ce problème par le Parlement, monsieur le secrétaire d'Etat.

Le deuxième problème que je voudrais aborder - nombreux sont ceux qui l'ont évoqué ici - est celui du sauvetage en mer.

Là aussi, la responsabilité de l'Etat est engagée. Chacun connaît la S.N.S.M. : 5 600 bénévoles, une quarantaine de salariés et une flotte de 142 embarcations. Elle a été endeuillée, cet été, par la perte d'un canot de sauvetage et de cinq sauveteurs. Le bateau avait plus de trente ans d'âge. Monsieur le secrétaire d'Etat, je possède le même, à la station de la S.N.S.M. que je préside. Il a été construit en 1951 et ses capacités opérationnelles sont limitées.

Après le drame de l'Aber Wrac'h, vous avez débloqué un million de francs - tout le monde en a parlé - pour permettre à la S.N.S.M. d'acquérir de nouveaux bateaux dont le coût est situé entre 3 millions de francs et 4 millions de francs.

Pour remplacer celui des Sables-d'Olonne, nous avons dû créer une association, faire la quête, récolter le tiers du financement. Cela vous le savez.

Depuis des années - on l'a dit - les subventions d'équipement et de fonctionnement de la S.N.S.M. ont diminué, les crédits étant parfois rétablis lors de la discussion budgétaire - cela devient une habitude. La S.N.S.M. n'est plus en mesure d'assurer le renouvellement correct de sa flotte. Cela, je crois, il faut le dire. Vous le savez, d'ailleurs.

A l'Assemblée nationale, le rapporteur écrivait dans son rapport qu'il souhaitait « que le Gouvernement renonce expressément à choisir la S.N.S.M. comme lieu privilégié de recherche des économies ».

Monsieur le secrétaire d'Etat, le sauvetage en mer est une affaire trop grave pour qu'on la traite de cette manière. Permettez-moi de vous poser une question à ce sujet : accepteriez-vous de lancer une réflexion approfondie avec tous les partenaires concernés sur le problème du sauvetage en mer et sur l'avenir et les moyens de la S.N.S.M. ? Nous attendons tous votre réponse sur ce sujet.

M. Bernard Legrand. Très bien !

M. Jacques Oudin. Le troisième point que je traiterai concerne le développement des cultures marines, plus particulièrement de l'aquaculture.

J'ai déjà évoqué ce sujet lors du débat sur les crédits de la recherche avec votre collègue M. Alain Devaquet. En effet, le principal organisme chargé du développement de la recherche dans ce domaine, l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer - l'Ifremer - est placée sous la double tutelle de vos départements ministériels.

L'aquaculture et les cultures marines, en général, ont des perspectives de développement considérables dans le monde entier. En France, nous avons fait des progrès importants en recherche fondamentale, mais l'aquaculture nouvelle - je veux parler des poissons et des crevettes - n'a pas véritablement « décollé ».

Parmi les multiples causes qui expliquent cette situation, j'en développerai deux : d'abord, l'insuffisance des crédits de fonctionnement pour des stations de recherche pour lesquelles des investissements sont réalisés et qui peuvent fonctionner à plein rendement pour peu qu'elles en aient les moyens ; ensuite, une conception malthusienne - j'insisterai sur ce second point - que reflètent parfaitement les dispositions de l'article 5 du décret du 22 mars 1983. De quoi s'agit-il ?

Ce texte n'autorise les personnes morales de droit privé - en fait, disons-le clairement, les entreprises privées - à se livrer à l'aquaculture en mer que si la moitié au moins de leurs actionnaires sont des personnes physiques au profil d'inscrit maritime.

Il en résulte, contrairement à l'objectif que l'on recherchait en élaborant ce texte, qu'aucun grand groupe industriel ne s'est encore lancé dans l'aquaculture en France. Or cette activité n'est pas toujours immédiatement rentable. Il faut des capacités financières substantielles pour supporter d'éventuelles pertes initiales.

Chez tous nos voisins où l'aquaculture connaît un développement spectaculaire ou important, ce sont des entreprises privées de taille internationale qui ont commencé à investir dans ce secteur : Mowi en Norvège, Unilever en Ecosse, Guinness en Irlande.

Il est donc nécessaire de revoir les dispositions de ce décret malthusien, qui freine le développement de l'aquaculture dans notre pays.

Je ne doute pas, monsieur le secrétaire d'Etat, que les problèmes économiques importants auxquels vous êtes confronté et qu'ont rappelés tous mes collègues à cette tribune - la marine marchande, la pêche, les ports - retiennent plus votre attention que ces quelques questions juridiques complexes, voire obscures, que je viens de traiter.

Puis-je toutefois souhaiter, au nom de nombreux élus du littoral, qu'une concertation puisse s'instaurer entre les élus et les administrations, sous votre égide, pour examiner les améliorations qui pourraient être apportées à la loi sur le littoral du 3 janvier 1986 ?

Nous sommes, pour notre part, prêts à participer à une telle concertation, de même que nous voterons les crédits de votre ministère. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Balarello.

M. José Balarello. Monsieur le secrétaire d'Etat, les Méditerranéens sont intéressés par plusieurs aspects de votre budget, mais plus particulièrement par les car-ferries, la pêche et l'aquaculture.

Le budget que nous examinons aujourd'hui, avec une progression globale de 2,7 p. 100 des crédits en 1987, s'inscrit dans le contexte général de rigueur budgétaire et financière caractérisée par la réduction simultanée du déficit du budget de l'Etat et des impôts.

Il montre cependant l'intérêt que le Gouvernement porte au secteur qui nous occupe, car cette augmentation est supérieure à celle des dépenses de l'Etat.

Vous sauvegardez l'intérêt supérieur de l'Etat, monsieur le secrétaire d'Etat, en proposant un plan ambitieux de redressement de notre marine marchande. C'est urgent ! Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler qu'au cours de la seule dernière année la pavillon national a perdu quarante navires.

A ce propos, que devient le navire de cent soixante mètres de long que la S.N.C.M. est prête à commander pour ses lignes de Corse ? Il serait urgent que vous preniez une décision pour débloquer cette commande.

Deux faits essentiels caractérisent votre budget. Il est marqué par l'austérité, mais il préserve l'essentiel des moyens du ministère.

Il fait clairement apparaître des priorités. L'Etat se donne les moyens de son intervention en consacrant des sommes très importantes à la flotte de commerce, avec la création originale d'une aide structurelle qui s'ajoute à la subvention d'équipement.

La France, qui possède trois façades maritimes, se doit d'obtenir dans ce domaine des résultats honorables. C'est en créant un climat de confiance avec ses principaux partenaires économiques que l'Etat sera le moteur du développement que nous souhaitons.

La France doit assurer à son pavillon un rang honorable au sein des nations maritimes, qu'il s'agisse de ses liaisons avec les départements et territoires d'outre-mer ou du rôle qu'elle joue dans les échanges commerciaux internationaux.

C'est la raison pour laquelle je vous félicite d'avoir prévu de présenter prochainement des dispositions législatives devant réserver la desserte entre la métropole et les départements et territoires d'outre-mer aux navires battant pavillon français.

Vous mobilisez les armateurs français en aménageant la taxe professionnelle des compagnies maritimes. Le dégrèvement prévu de 66 p. 100 est incontestablement un facteur de progrès, bien que, comme il a été dit à cette tribune, dans les autres pays européens il n'existe pas de taxe professionnelle pour cette catégorie.

Monsieur le secrétaire d'Etat, j'aborderai maintenant le problème de la pêche.

Nous devons maîtriser nos ressources marines. Pour cela, il importe de développer et moderniser nos entreprises de pêche et de culture marine. Il y va de l'essor de nos régions littorales.

La balance commerciale des pêches maritimes enregistre cependant un réel déséquilibre, qui s'est élevé à 5 900 millions de francs en 1985. Si le marché du poisson frais est proche de l'équilibre, le marché des poissons congelés et transformés est fortement dépendant des importations.

Or, le coût du poisson à l'importation est presque le double du coût à la production.

Il faut insister sur notre point faible : la commercialisation des produits de la mer. Votre budget en tient compte puisqu'il prévoit une augmentation des subventions d'investissement pour l'organisation des marchés.

Il est nécessaire d'engager un effort pour la filière pêche et d'organiser des circuits de commercialisation performants et les plus courts possible.

Nombre de questions relatives à la pêche se posent à l'échelon européen. J'en profite, monsieur le secrétaire d'Etat, pour vous interroger à nouveau sur la politique communautaire de la pêche, et plus particulièrement sur le dossier de la politique commune des structures, qui doit être adoptée prochainement à Bruxelles.

Une action avait été engagée pour les années 1983-1985. Les discussions en cours portent sur la définition d'une nouvelle action pour la période 1987-1997.

Pouvez-vous nous dire, monsieur le secrétaire d'Etat, si une action commune est envisagée pour la Méditerranée qui, jusqu'à présent, a été exclue en grande partie de la politique

commune de la pêche - pas de délimitation de la zone économique exclusive, pas de définition des quotas de prélèvement des ressources halieutiques - malgré les recommandations du Parlement et du Conseil économique et social européen ?

La France, qui se veut pivot de l'Europe bleue, ne doit pas oublier sa façade méditerranéenne. Et je me félicite qu'au niveau européen les ministres soient convenus de développer une politique active de coopération dans divers domaines, notamment dans celui de la pêche en Méditerranée, qui recèle, rappelons-le, des espèces marines bien spécifiques.

Je salue également l'effort traduit budgétairement contre la pollution accidentelle du littoral - en Méditerranée, nous connaissons malheureusement bien ce problème - ainsi que l'augmentation des crédits pour la protection et l'aménagement du littoral.

Si la hausse des crédits de paiement à l'Ifremer est une bonne chose, la régression des moyens affectés à la recherche scientifique et technique ne compromet-elle pas les efforts consentis en matière d'élevage et de culture marine ?

En effet, la connaissance océanologique a détruit le mythe ancien du caractère inépuisable des ressources biologiques marines.

La Méditerranée est un exemple édifiant. Depuis une trentaine d'années on y a constaté une nette régression de la vie végétale et animale. Si les premières mesures internationales de protection se sont orientées vers la lutte contre la pollution - convention de Barcelone en 1976 et de Londres en 1979 - il apparaît désormais nécessaire de franchir une nouvelle étape en adoptant des instruments de gestion intégrée des ressources, car la tâche la plus difficile qui nous attend, au cours des dix prochaines années, dans le domaine de l'environnement, consiste à gérer les ressources naturelles avec discernement, dans la perspective d'une croissance économique durable.

Nous ne devons pas sacrifier des créneaux porteurs pour l'avenir de l'industrie agro-alimentaire. Les crédits destinés aux pêches maritimes et cultures marines diminuent de 24 p. 100. Cette évolution se traduit par une réduction notable de 46 p. 100 des subventions à la modernisation et au développement des établissements de pêche et de cultures marines.

L'ampleur de la diminution des dépenses d'intervention, due essentiellement à la baisse des prix des carburants est toutefois compensée en partie par un relèvement de 27,3 p. 100 des dépenses en capital qui passent de 82 millions de francs en 1986 à 104 millions de francs en 1987, comme l'a d'ailleurs précisé M. Régault.

Je me félicite de l'effort que fait votre ministère dans ce domaine. Je rappelle que l'Etat a respecté les engagements souscrits au titre du 9^e Plan, puisque l'exercice 1987 devrait permettre à celui-ci de solder sa participation aux investissements de cultures marines un an avant l'échéance du Plan. Il est important, en effet, de promouvoir les cultures marines.

Aujourd'hui, ce secteur, relativement récent, offre les meilleures possibilités d'accroître, à bref délai, la production de poissons de consommation. Sa contribution actuelle aux prises mondiales est de neuf millions de tonnes par an.

Les estimations du potentiel total de l'aquaculture sont variables mais il est concevable que la production puisse atteindre plus de vingt millions de tonnes d'ici à la fin du siècle. Promise à une forte expansion, il s'agit d'adopter les instruments juridiques adéquats qui permettront une utilisation rationnelle des nouvelles techniques de production, comme l'aquaculture en pleine mer ou les dispositifs de concentration de poissons ou encore la culture des ressources végétales marines.

Deux principales espèces, les huîtres et les moules, traditionnellement élevées en France, emploient environ 20 000 actifs et réalisent un chiffre d'affaires à la production supérieure au milliard de francs. Ces activités sont toutefois concentrées dans certains bassins de production.

Pour les cultures marines concernant des espèces nouvelles - salmonidés, bars, crevettes - nous sortons seulement du stade expérimental et l'on peut considérer que nous en sommes à un stade artisanal à peine rentable.

En outre, les attributions régionales dans ce domaine sont assez récentes et la dotation globale de décentralisation, calculée par rapport à la surface des concessions sur la

moyenne des trois années précédentes, a été parfois, comme dans la région Provence - Alpes - Côte d'Azur, bien réduite. Néanmoins, les régions fournissent un gros effort financier.

N'oublions pas que les activités de culture marine se heurtent à une complexité d'exploitation, du fait notamment de la pollution ; elles se heurtent également à la difficulté d'occupation foncière de l'espace marin, surtout en Méditerranée.

A ce sujet, je me réjouis que vous nous ayez annoncé un décret qui déterminera les conditions dans lesquelles les schémas de mise en valeur de la mer seront mis en place.

Vous envisagez, également, monsieur le secrétaire d'Etat, de présenter un projet de loi qui prenne en compte l'aspect de droit réel qui s'attache aux concessions de culture marine. Pouvez-vous nous donner quelques précisions quant à l'orientation de ces nouvelles mesures qui modifieraient le décret du 22 mars 1983 ?

Je terminerai sur ce point en rappelant que quelques produits de la mer sont à l'origine de la majeure partie du déficit de la balance commerciale des produits de la mer, dont des produits à haute valeur marchande comme les crustacés ou les crevettes. Il existe, pour ces produits, une forte demande à laquelle la production nationale ne peut répondre car elle est, soit insuffisante, soit inexistante.

A cet égard, les cultures marines constituent un espoir, notamment dans les départements et les territoires d'outre-mer.

Quant aux financements des exploitations, la circulaire interministérielle du 28 juillet 1982, qui codifiait les règles d'intervention financière de l'Etat et de la mise en place des prêts bonifiés, a étendu à l'aquaculture le régime général des aides en vigueur en agriculture, notamment celles qui sont relatives à l'installation des jeunes agriculteurs et aux plans de développement.

Vous savez que le transfert de compétence financière du secrétariat d'Etat à la mer en matière de culture marine a rendu caduques la plupart des dispositions qui régissaient les aides en capital. Que deviennent les dispositions relatives aux prêts bonifiés ?

Monsieur le secrétaire d'Etat, pouvez-vous nous dire si un nouveau cadre va être élaboré et quel dispositif s'appliquera ?

Je termine en exprimant le regret que le chapitre budgétaire concernant les polices et la signalisation maritime enregistre une baisse des investissements de l'Etat. Pourtant, les moyens du secrétariat d'Etat se devraient d'être importants, notamment dans le secteur de la recherche et du sauvetage en mer.

La France a une vocation maritime en métropole et outre-mer. Vous adoptez une politique pragmatique et volontariste : l'armature budgétaire contribuera certainement à une relance de l'activité économique du monde maritime.

Certains déficits de production qui déséquilibrent nos échanges internationaux sont proprement inadmissibles, compte tenu de l'importance maritime de la France. Nous vous faisons confiance et le groupe de l'U.R.E.I. votera votre budget. *(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. Bernard Legrand.

M. Bernard Legrand. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mes prédécesseurs ont déjà longuement parlé du sauvetage en mer. Je le ferai également et je ne ferai même que cela.

M. René Rénault. *rapporteur spécial.* Sauvons-nous !

M. Bernard Legrand. Sur cette affaire grave, je ne verserai ni dans le sentimentalisme ni dans le pathétique. Je rappellerai cependant que les pertes en vies humaines du fait des fortunes de mer - doux euphémisme du langage - sont nombreuses et affectent les utilisateurs de tous les types de bâtiments, depuis les bateaux de la marine marchande jusqu'aux plus petites embarcations de plaisance en passant par les navires de pêche. Les utilisateurs imprudents de planches à voile, qui ne sont pas considérées comme des bateaux, et les divers et chaque année plus nombreux engins de plage sont également des sources d'accidents. Il y a donc lieu de renforcer les moyens de sauvetage.

Vous l'avez bien compris, monsieur le secrétaire d'Etat, puisque, à l'Assemblée nationale, vous avez augmenté de 2 millions de francs - ce qui n'est pas rien - le crédit de 6 500 000 francs initialement prévu au titre de la subvention d'équipement à la société nationale de sauvetage en mer.

Parallèlement, les collectivités territoriales concernées, c'est-à-dire notamment les régions et les départements, seront appelées à apporter un concours de 4 millions de francs.

Si vous avez fait un effort que je salue à nouveau, monsieur le secrétaire d'Etat, pour l'équipement, effort qui, s'il est maintenu, doit permettre en dix ans à la S.N.S.M. de s'équiper valablement, vous poursuivez dans votre budget, pour le fonctionnement, la courbe descendante amorcée en francs constants depuis 1981 et en francs courants - ce qui est plus grave - depuis 1985.

Je sais bien, monsieur le secrétaire d'Etat, d'abord que vous êtes tenu à la rigueur, ensuite que vous avez des idées. Je sais également que vous recherchez les moyens d'aider la S.N.S.M. en dehors et en plus des moyens financiers de l'Etat.

Cette société - vous le savez - est composée de bénévoles, notamment de pêcheurs qui non seulement courent des risques personnels dans l'exercice de leur dur métier, mais acceptent d'en courir d'autres pour sauver des hommes. De ce fait, ils ont droit non seulement à notre considération, mais à une prise en charge financière des services rendus et couverte autrement qu'en faisant constamment appel à la charité publique.

Je crois savoir que vous préparez un projet de loi qui mettrait à la charge du bénéficiaire les frais occasionnés par le sauvetage des navires, le sauvetage des vies humaines restant gratuit.

Ce risque financier devrait inciter, selon vous, les propriétaires à se couvrir par une assurance qui resterait facultative.

Il ne me semble pas que cette formule soit, en l'état, satisfaisante. Le risque est grand en effet de voir les propriétaires de bateaux ne pas entendre votre message d'incitation à l'assurance, ou en tout cas, de ne pas le suivre et de se trouver dans l'incapacité, l'accident étant venu et le sauvetage réalisé, de payer la facture. Dans nombre de cas, la vente du navire ne couvrirait pas les frais engagés pour sa récupération.

Il me semble donc nécessaire d'affiner le projet, en recherchant une plus grande efficacité et - pourquoi pas ? - en mutualisant les risques et en faisant intervenir financièrement les compagnies d'assurances qui seront, au bout du compte, les premières bénéficiaires des mesures envisagées.

Mes amis du groupe de la mer du Sénat, nombreux dans cette assistance, et moi-même avons quelques idées à ce sujet. Nous sommes prêts à vous les soumettre, monsieur le secrétaire d'Etat.

Toutefois, la mise en commun de ces idées, la recherche des conclusions d'une concertation nécessaire demanderont du temps et je ne pense pas que vous puissiez valablement élaborer, puis faire adopter le texte dont les mesures seraient applicables, selon vous, au début de l'été prochain. Les délais sont trop courts. Il faut donc assurer, d'ici à la mise en place d'un nouveau système de financement de la S.N.S.M., auquel nous donnons notre adhésion, la permanence du service indispensable qu'elle rend.

Ma première idée était de déposer un amendement tendant à rétablir pour 1987 une subvention au moins égale à celle qui a été attribuée en 1986, soit 2 414 912 francs. Cette proposition est très modeste, puisque ce montant modifié serait encore inférieur en francs courants au montant des subventions attribuées en 1982, 1983, 1984 et 1985. C'est si vrai que nos deux rapporteurs, MM. Rénault et Le Cozannet, ont souhaité une augmentation de cette subvention. M. Le Cozannet a précisé que cette subvention pourrait être portée à 3 600 000 francs.

Cependant, il m'est apparu qu'un amendement rédigé dans le sens que j'avais prévu aurait eu peu de chances d'être accepté. C'est pourquoi j'ai choisi, pour des raisons d'efficacité, une autre voie, celle d'un amendement tendant à réduire les crédits. Vous avez bien compris, monsieur le secrétaire d'Etat, que cette manière de procéder n'a pour seul objectif que d'attirer votre attention sur cette importante affaire, je suis donc tout prêt à retirer cet amendement si, comme je l'espère, vous faites le geste qu'attendent les sauveteurs bénévoles en rétablissant la subvention de fonctionnement de la S.N.S.M. à 2 414 912 francs.

Je me suis entretenu, voilà peu de temps de cette affaire avec le président de notre commission des finances, qui m'a fait connaître l'intérêt qu'il portait au sauvetage en mer d'une manière globale et à ma proposition. Il s'agit simplement de 439 000 francs. C'est une goutte d'eau... d'eau de mer (*sourires*) dans l'ensemble de votre budget. Or, je suis persuadé que le ministre des finances, qui, à juste titre, exige la rigueur, ne vous a cependant pas laissé venir devant le Sénat sans un petit peu d'argent de poche. (*Nouveaux sourires*.)

Un sénateur de l'union centriste. C'est la quête !

M. Bernard Legrand. Alors, monsieur le secrétaire d'Etat, je vous demande de bien vouloir sortir cet argent de poche. Les naufragés, réels ou potentiels, et les sauveteurs vous en sauront gré. (*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. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, c'est à la marine marchande que je consacrerai mon court propos.

Le cardinal de Richelieu, à la fin de sa vie, a déclaré : « Sans une marine puissante, on ne peut ni affronter la guerre ni profiter de la paix. » Pourtant, Richelieu n'était pas marin, pas plus que ne l'étaient Colbert ou, plus près de nous, Georges Leygues. Ces hommes d'Etat nous ont montré qu'en étudiant sérieusement les réalités profondes d'un grand pays on découvrirait nécessairement l'importance de la présence et du rayonnement sur les mers.

En homme d'Etat, lui aussi, le Premier ministre, Jacques Chirac, a fort bien perçu cette réalité puisque, le 2 octobre dernier, il est allé en personne vous soutenir lorsque vous avez présenté votre plan de redressement de la marine devant le Conseil supérieur de la marine marchande. M. le rapporteur de la commission des finances l'a souligné fort justement, c'est la première fois depuis la création de ce Conseil, voilà quatre-vingt-dix ans, qu'un Premier ministre est allé participer à ses travaux. Nous voulons y voir le symbole d'une volonté de redresser effectivement la marine.

Mais votre rôle n'est pas seulement de redresser des mesures matérielles ; il faut que vous parveniez à convaincre, et nous avec vous, l'ensemble de notre peuple que la marine est non seulement l'affaire des marins et des spécialistes, mais aussi celle de tous les Français. Là, tout reste à faire.

Pour notre peuple, les problèmes maritimes ce sont les problèmes du territoire qui borde la mer - le littoral - à la rigueur, ceux de la pêche, mais jamais ceux de la marine au long cours, cette marine qui sillonne les mers du globe et qui est porteuse de 60 p. 100 en tonnage de notre commerce extérieur et de 40 p. 100 en valeur, c'est-à-dire le cinquième du produit national brut.

Là encore, je me permets de citer notre rapporteur de la commission des finances lorsqu'il dit excellemment : « La marine touche à la maîtrise et à la sécurité de nos approvisionnements et, partant, à notre souveraineté nationale. » On ne saurait mieux dire : l'enjeu est capital et, s'il était mieux perçu, le cri d'alarme que vous avez lancé, et que nous lançons avec vous au sujet du sort de la marine, serait certainement mieux entendu.

Vous avez annoncé quelques chiffres tout à l'heure ; je puis les compléter très brièvement - mon rôle n'est pas d'en donner beaucoup, puisque je ne suis pas rapporteur - et je veux dire que je tiens ces chiffres de la grande obligeance de vos services, ce dont je tiens à vous remercier.

Vous avez retracé l'évolution sur cinq ans ; pour ma part, j'ai en ma possession les chiffres sur six ans. En cinq ans, le nombre des navires battant pavillon français a baissé, dites-vous, de 25 p. 100 ; en six ans, depuis 1981, il a baissé de 28 p. 100. La capacité de transport, ce que l'on appelle le port en lourd, est passée, entre 1980 et aujourd'hui, de 20 millions de tonnes à 9 millions de tonnes, soit une chute de 55 p. 100. Au cours de la seule dernière année, notre marine a perdu vingt-sept navires, ce qui représente 2 800 000 tonnes.

La dégradation continue, inexorable d'année en année. Les causes en sont évidemment multiples : certes, la crise du fret est internationale. Mais il est aussi des causes proprement françaises. La principale est le prix de revient excessif du

transport maritime sous pavillon français. Pourquoi ? Parce que le pavillon français emploie exclusivement des marins français. Qui dit pavillon français dit équipage français et qui dit équipage français dit coûts trop élevés. Nous assistons donc à la fuite pathétique de la marine française devant les marins français. C'est dramatique.

Cette fuite se manifeste par les pavillons de complaisance dont on parle d'abondance - il est vrai que quarante navires appartenant à des armateurs français naviguent sous pavillons étrangers - et, sous une forme plus récente, à savoir l'immatriculation sous pavillon tricolore aux îles Kerguelen qui dispense, à concurrence de 75 p. 100, de l'obligation d'employer des marins français, forme atténuée mais certaine de la fuite devant les équipages de notre pays.

Nous sommes nombreux à nous intéresser à ces problèmes. Depuis des années, nous assistons, navrés et impuissants, à la dégradation inexorable de notre marine. Vous ne voulez pas poursuivre cette évolution. Il faut quand même bien reconnaître - et le clamer - que votre plan de redressement est le premier que nous connaissons depuis des années. Bien entendu, il comporte des défauts. Bien entendu, il n'est pas parfait. Mais il est néanmoins très important. Il traite des problèmes financiers, économiques et sociaux. Il comporte vingt-trois mesures. Il se traduit, dans votre budget, par une augmentation des autorisations de programme concernant la flotte de 44 p. 100, comme l'a signalé M. Régnauld. Depuis des années, nous attendions un acte d'une telle détermination. C'est un acte cohérent, sérieux et courageux. Il ne permet peut-être pas à lui seul d'aller jusqu'au bout, mais il me semble être dans la bonne voie.

Monsieur le secrétaire d'Etat, une question orale avec débat vous sera posée très prochainement, qui permettra d'instaurer un débat sur ce sujet très important. Vous pourrez ainsi vous exprimer.

Permettez-moi tout simplement pour terminer mon propos, car je ne veux pas parler trop longtemps à cette heure, de vous poser deux questions.

La première concerne la défense du pavillon français. Pourriez-vous donner au Sénat quelques éclaircissements sur les conditions dans lesquelles la fusion entre la Compagnie générale maritime et la Compagnie des chargeurs réunis a été abandonnée ? D'aucuns voyaient dans cette fusion une concentration des moyens maritimes, notamment pour la desserte des Antilles, de l'Afrique australe et de l'Extrême-Orient. Puis, tout à coup, cette opération a tourné court. Cela constitue non seulement un manque à gagner sur le plan économique, mais nous y percevons également un danger. Si la flotte des Chargeurs réunis est à céder, va-t-elle aller en tout ou partie à des acquéreurs étrangers ? Cela précipiterait, naturellement, le phénomène de dégradation que nous voulons ensemble enrayer.

Ma seconde question concerne les pavillons de complaisance. Des armateurs nous ont répété à plusieurs reprises qu'il valait mieux mettre un navire sous pavillon étranger que de le désarmer et de mettre sac à terre. C'est vrai ! Mais une chose nous intéresse et intéresse aussi le Gouvernement. En cas de crise, dans quelles conditions notre pays peut-il recouvrer la disposition des navires passés sous pavillons étrangers ? Existe-t-il des clauses de retour comme avec les Etats-Unis ? Nous voudrions bien être renseignés sur ce point, car je remarque une très grande discrétion sur ces sujets.

Monsieur le secrétaire d'Etat, pour conclure, je voudrais émettre un vœu. Tout à l'heure, j'ai souhaité que les Français soient largement informés de l'importance de la marine. Je souhaiterais également que les marins français voient, dans votre plan, une raison de mettre un terme à la désespérance dont ils sont atteints. Les équipages français ne croient plus au destin de leur marine ; ils déconseillent les jeunes d'entamer cette carrière, pourtant une des plus belles qui soient. Il faut qu'ils sachent, dès maintenant, qu'en présentant votre plan de redressement, vous inaugurez l'aube d'une ère nouvelle. En tout cas, c'est dans cet esprit que nous voterons naturellement votre budget avec confiance et, en ce qui me concerne, avec espoir. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Ambroise Guellec, *secrétaire d'Etat*. Monsieur le président, mesdames, et messieurs les sénateurs, je vais essayer de regrouper par thèmes essentiels et par centres d'intérêt les nombreuses questions que vous avez bien voulu me poser.

L'intervention de M. Bialski me laisse tout à fait perplexe. Je n'ai encore jamais entendu autant de critiques en si peu de temps sur le budget de la mer. Vous avez même écarté, monsieur le sénateur, d'un revers de main une mesure qui avait pourtant la faveur de certains de vos amis - je pense à M. Le Pen - à savoir la réservation de pavillon pour la desserte des départements et territoires d'outre-mer. Je ne sais pas si cela fait partie des contradictions internes au parti socialiste. Vous nous avez démontré, à plusieurs reprises, que vous aviez l'art et la manière de les résoudre. Vous trouverez, là encore, je pense, le moyen de le faire !

Vous avez, en outre, évoqué les promesses de M. Fabius sur les adaptations qu'il convenait de faire du fait de la mise en place du lien fixe. C'est là, effectivement, un problème important pour nous tous, qui a d'ailleurs été évoqué par plusieurs intervenants. Je dirai simplement que, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, j'ai découvert beaucoup de promesses à crédit !

Or, c'est maintenant à nous que revient la charge de les honorer. Ce n'est pas tout à fait ainsi - je vous l'indique tout de suite - que, pour ma part, je conçois les choses !

Examinons les crédits de manière globale. M. Régnauld, présentant tout à l'heure les observations de la commission des finances, parlait d'un budget contrasté. C'est vrai - et il faut le dire - parce que, beaucoup plus que le précédent, il s'agit d'un budget de mesures nouvelles. Nous avons voulu privilégier les dépenses d'investissement. C'est, à mon avis, la façon de démontrer l'intérêt que l'on porte au développement des différentes composantes du secteur maritime. Les autorisations de programme, qui s'élevaient à 427 millions de francs dans le budget de 1986, sont de 591 millions de francs dans celui de 1987, soit une progression de 38 p. 100. Les opérations nouvelles s'élèvent à 52 p. 100 des crédits de paiement du budget d'investissement en 1987, alors qu'elles ne représentaient que 25 p. 100 en 1986. Je ne veux pas vous abreuver de chiffres, surtout à cette heure tardive, mais je crois qu'il était important de citer ceux-là. Ils sont en effet assez significatifs quant au sens dans lequel nous voulons aller.

Les problèmes portuaires ont été évoqués de manière générale par les rapporteurs et de façon plus ponctuelle, plus spécifique, par les uns ou les autres. C'est vrai, la situation est tout à fait préoccupante. La perte de compétitivité, qui s'est en effet aggravée ces derniers temps, est qualifiée par certains de « détournement de trafic » vers des ports voisins. Je n'aime pas beaucoup cette expression. Les ports voisins ne sont pas venus faire des hold-up sur nos trafics ! Ces derniers se sont orientés vers des ports comme Anvers, Rotterdam ou d'autres parce qu'ils offrent des conditions plus avantageuses que nos ports malgré les efforts importants qui sont consentis par certains d'entre eux.

Il nous a semblé - en dehors de mesures que nous avons essayé de mettre en œuvre et dont certaines commencent à aboutir - qu'il fallait avoir une appréciation d'ensemble de ces problèmes. J'ai donc été amené avec Jacques Douffiagues - je l'ai dit tout à l'heure - à commander un rapport sur l'ensemble de la filière portuaire, y compris le pré et le post-acheminement dont il a été question à plusieurs reprises.

Ce rapport, que nous recevrons dans quelques jours, sera - je m'y suis engagé - immédiatement publié et nous appliquerons concrètement les mesures qui nous apparaîtront adaptées. Après l'effort spécifique porté, cette année, sur le plan marine marchande, nous devrions, l'année prochaine, nous attacher plus particulièrement à ce thème tout à fait central que constituent nos équipements portuaires.

Toujours à propos des ports, des questions particulières ont été posées concernant l'accompagnement du lien fixe qui entraînera, il faut le dire, un véritable bouleversement pour un certain nombre de ports, d'abord les plus proches, bien sûr, de l'endroit où se situera ce lien fixe.

Comme je l'ai déjà dit, il faut regarder dans quelles conditions ont été faites les promesses de M. Fabius. Toutefois, il est bien certain que, dans un certain nombre de cas, nous devons nous engager vis-à-vis des ports concernés à ce que les mesures soient prises pour leur permettre de faire face au défi qui est lancé par cette très importante opération.

Mais, là également, ce n'est pas l'Etat qui fera tout à la place des ports. C'est à eux qu'il appartiendra, me semble-t-il, de définir une politique et d'examiner avec l'Etat quelles sont les mesures à prendre.

D'ailleurs, il ne s'agit pas seulement de mesures se rapportant aux ports eux-mêmes mais - comme cela a été souligné par certains d'entre vous, en particulier par M. Prouvoyer - à des équipements et des infrastructures qui complètent ces aménagements portuaires.

A cet égard, une série de projets sont en cours d'étude, sinon en début de réalisation. Je pense aux ports de Calais, de Boulogne et de Dunkerque.

Pour poursuivre cette évocation des ports, mention a été faite par M. Duroméa du terminal rapide du Havre. Il s'agit d'une bonne opération mais je pense que nous en avons une vision différente. Cela me paraît être une réalisation exemplaire. Ce n'est pas à l'Etat d'intervenir dans un port autonome en disant : « Je vais faire ceci et cela et, à partir de là, vous utiliserez ce qui a été fait ». Pour nous, dans cette opération, il s'est agi dès le départ de mettre en contact les opérateurs locaux et la direction du port, et de leur demander d'étudier le projet, d'indiquer ce qu'ils souhaitaient faire et à quelles fins.

Nous sommes prêts à les appuyer pour que l'investissement se réalise, à condition que l'on soit certain que celui-ci corresponde exactement aux besoins et que tous les avantages possibles en soient tirés.

C'est bien pour cette raison que nous avons dégagé dans le collectif un crédit de 35 millions de francs et, sur le budget de 1987, nous allons pouvoir également dégager un crédit de l'ordre de 40 millions de francs.

C'est ce que l'Etat apportera à cette première tranche d'aménagement dans la mesure où les intervenants locaux apportent eux-mêmes leur contribution et nous indiquent de la manière la plus claire à quoi cela servira.

Je ne reviens pas sur le port de Dieppe, sauf pour dire que la formule est en place et que cette opération va pouvoir se concrétiser assez rapidement.

Les problèmes relatifs à la réparation navale ont été évoqués. Je n'en dirai qu'un mot. En effet, la question dépend plus directement de mon collègue M. Alain Madelin. Dans ce cas particulier, il se pose un problème très grave de transformation des entreprises elles-mêmes pour s'adapter aux conditions actuelles qui sont particulièrement difficiles, comme chacun le sait.

J'aborderai maintenant la marine marchande, élément clé de notre politique actuelle. Elle fait l'objet de ce plan que nous avons préparé et qui a abouti à la présentation que j'en ai faite le 2 octobre dernier avec le Premier ministre.

En matière d'investissement, il est vrai que le budget pour 1987 comporte le chiffre de 150 millions de francs, mais il est vrai aussi que le Gouvernement s'est engagé à affecter 200 millions de francs à cette action d'aide structurelle, qui viennent s'ajouter aux aides classiques à l'investissement.

Nous verrons comment le dispositif se met en place. Je suis convaincu que, si cette aide a été étudiée comme il le fallait, et qu'il apparaît que les besoins pour la financer après sa mise en place sont supérieurs à ceux que nous avons prévus, je n'aurai sans doute pas de difficulté à convaincre en particulier mon collègue de l'économie et des finances de la nécessité de crédits supplémentaires dans la mesure où l'on a démontré l'intérêt et l'efficacité de la formule.

Ce n'est pas seulement au travers de ces chiffres que l'on perçoit l'intérêt de ce plan pour la marine marchande. C'est également à travers l'ensemble des mesures qui permettent d'alléger les charges, d'une part, et de sortir des rigidités que nous connaissons bien, d'autre part.

L'important est que nous avançons vite et c'est bien à cette fin que certaines mesures ont déjà été présentées à un récent conseil des ministres.

De manière un peu incidente a été évoquée également l'immatriculation aux Kerguelen. M. Duroméa, qui n'a pas peur des formules frappantes, a parlé de « sabordage de la flotte ».

M. Bernard Legrand. C'est demain 27 novembre, l'anniversaire du sabordage de la flotte en 1942.

M. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat. Je ne veux pas fêter cet anniversaire dans le sens qui a été évoqué. Si nous n'avions pas pris une mesure de cette nature, il n'y aurait plus un seul vraquier naviguant sous le pavillon français à la fin de la présente année, c'est une certitude.

Nous avons réussi à éviter la fuite vers les pavillons de complaisance de ces navires qui étaient particulièrement handicapés pour assurer leurs charges.

Je le répète aussi bien pour M. Duroméa que pour M. Bialski, cette mesure ponctuelle s'applique à ces bateaux parce qu'il n'y avait plus d'autre solution possible. Nous pensons qu'elle est transitoire. En effet, le jour où les taux de fret se stabiliseront - c'est à peu près le cas actuellement - puis se redresseront, nous pourrions revoir la situation d'une manière différente. Je précise d'ailleurs que nous nous sommes réservé la possibilité de piloter cette opération.

Je vous signale en passant qu'à peu près tous les pays européens sont en train de mettre en place ou d'étudier des formules de cette nature. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'ils sont confrontés aux mêmes problèmes que nous.

M. Lauriol a évoqué le projet de rapprochement de la C.G.M. et des Chargeurs réunis. J'ai eu déjà l'occasion de m'expliquer sur ce sujet, mais il est important de dire comment les choses se sont passées. La C.G.M. est une compagnie nationale qui a vécu des moments difficiles et qui en connaît encore actuellement. C'est la raison pour laquelle, sur la base d'un plan de restructuration solide, présenté par le président de la compagnie, l'Etat a consenti à lui apporter une dotation de 700 millions de francs en capital pour 1986 et 1987.

Ce plan de restructuration a déjà démarré et il s'applique pour l'instant dans d'excellentes conditions. Il y a, me semble-t-il, une véritable unanimité chez les responsables de l'entreprise comme chez les organisations syndicales pour faire en sorte que les choses se passent bien.

J'avais, pour ma part, estimé que le projet de rapprochement ébauché entre les responsables des deux compagnies pouvaient parfaitement se conjuguer avec cette opération de restructuration. Cependant, d'autres partenaires intéressés ne portaient pas la même appréciation, pensant que le risque encouru, si l'on faisait converger les deux opérations, était excessif. Un débat s'est instauré à ce sujet et l'on a finalement estimé, au terme d'une discussion tout à fait démocratique, que le risque était effectivement trop grand et qu'il était préférable de ne pas le courir, du moins actuellement. Je ne suis pas encore certain que cela a été la bonne voie, mais c'est ainsi que les choses se sont passées.

Bien entendu, l'opportunité peut se présenter à nouveau et peut-être estimera-t-on alors que le paysage maritime permet de réaliser cette opération dans des conditions plus sûres.

Il a été question des pavillons de complaisance et du pavillon national, sous un autre angle que celui des enjeux strictement économiques du transport maritime ; ce problème recouvre, en effet, aussi des enjeux stratégiques et politiques.

C'est un débat très important mais il semble extrêmement malaisé d'apporter des réponses. A quel niveau doit se situer le nombre de navires de commerce que le pays doit conserver sous pavillon national ?

La réponse apparaît véritablement difficile. C'est, pour nous, un élément de considération tout à fait important qui justifie notamment la mise en place de ce plan pour la marine marchande.

M. Balarello a évoqué le projet d'un nouveau car-ferry pour la Corse. D'ores et déjà, grâce à la subvention qui lui a été attribuée, l'office de transports corses au titre de la continuité territoriale prévoit d'attribuer à la société nationale maritime Corse-Méditerranée - S.N.C.M. -, une provision pour les frais financiers liés à l'acquisition de ce nouveau car-ferry.

Mais, avant d'engager le lancement de cet important investissement, les deux partenaires, c'est-à-dire la S.N.C.M., d'une part, l'Etat d'autre part, ont à vérifier un certain nombre d'hypothèses économiques sur lesquelles se fonde cette commande et à examiner les conditions du lancement de l'appel d'offre. Il faut donc être patient.

J'indique tout de même que, dans l'immédiat, quatre cargos appartenant à la S.N.C.M. et à la Compagnie navale méditerranéenne seront transformés pour recevoir un plus grand nombre de cabines. Cela devrait permettre d'améliorer la desserte entre le continent et la Corse.

M. Régnauld a posé le problème du développement au niveau européen d'accords de répartition de cargaisons. Je dois lui apporter une réponse tout à fait négative car, dans l'état actuel des choses et compte tenu des politiques qui sont conduites par les différents pays, nous sommes dans un régime de grande concurrence, je dirai même de concurrence à outrance.

Tout cela est assez difficile à mettre en œuvre.

Certes, la plupart des Etats européens ont ratifié le code de conduite de la conférence des Nations unies pour le commerce et le développement - C.N.U.C.E.D. - qui prévoit 40 p. 100 pour chacun des deux participants à une liaison déterminée et 20 p. 100 pour les tiers, mais avec ce que l'on appelle la « réserve bruxelloise » selon laquelle les 40 p. 100 revenant à un Etat donné seront d'accès libre au niveau européen. Il existe des accords de cette nature, mais ils sont antérieurs à ce qui a été ensuite convenu au niveau européen. En l'état actuel, il me paraît donc peu vraisemblable que l'on revienne en arrière.

Dans ce domaine, nous nous orientons dans un sens relativement libéral mais, à Bruxelles, je continue de défendre la position selon laquelle notre cabotage national ne peut pas être ouvert sans contrepartie.

De même, les accords bilatéraux, en particulier avec les pays du Maghreb, ne peuvent pas être rayés d'un trait de plume. Il faut absolument que soient maintenues des dispositions particulières, je dirai de façon générale, avec des pays à commerce contrôlé.

En ce qui concerne la pêche, le très important déficit de 6 milliards de francs de la balance commerciale vous a conduits à me poser un certain nombre de questions. Il faut savoir que la « reconquête » du marché intérieur - je ne sais quel autre terme utiliser - ne se fera ni très facilement ni rapidement.

Il faut, en cette matière, faire preuve de réalisme. On peut raisonnablement se fixer deux objectifs : d'une part, l'accroissement de nos exportations et, d'autre part, de nombreux intervenants l'ont dit, le développement des filières aquacoles ; sur ce point, il faut conjuguer les efforts du secrétariat d'Etat à la mer, des régions et du F.I.O.M.

Le rôle de l'Ifremer a été évoqué à de multiples reprises. Je suis, pour ma part, tout à fait d'accord pour que le rôle de cet organisme soit accru.

C'est là un outil absolument remarquable qui est à notre disposition ; j'ai simplement le sentiment qu'on ne l'a pas toujours utilisé de manière aussi efficace que cela eût été souhaitable. Je m'en suis entretenu à différentes reprises avec son président, il est tout à fait d'accord avec moi sur ce point.

Des orientations sont en train d'être prises, qui amélioreront les liens entre les objectifs de l'institut et les nôtres.

La relative diminution de crédits qu'a dû subir l'Ifremer a également été évoquée. Il en est ainsi pour l'ensemble des organismes de recherche pour 1987 ; il s'agit là de la nécessaire contribution à l'effort de rigueur engagé par le Gouvernement pour le redressement de notre pays.

Mais je crois que ce peut être l'occasion, pour cet organisme de recherche, comme pour beaucoup d'autres, de se remettre en cause, de mieux définir ses priorités et de faire en sorte que ses moyens soient plus directement affectés à ces priorités.

Plusieurs d'entre vous se sont inquiétés du renouvellement de la flotte et de la baisse globale des crédits ; vous avez relevé que cette diminution était due en grande partie à la décroissance des aides à l'exploitation ; à ce propos, a été évoquée la diminution du prix du carburant.

Il était bon de noter également, en ce qui concerne l'investissement, l'augmentation de 9 p. 100. Nous tenons absolument, en effet, à ce que se poursuive le renouvellement de la flotte artisanale et à ce que, à partir de 1987, soit engagé un programme de renouvellement de la flotte industrielle.

Les discussions qui se poursuivent en ce moment à Bruxelles me permettent d'envisager avec une certaine confiance la possibilité d'étendre aux navires de plus de trente-trois mètres les aides qui étaient jusqu'à présent réservées aux navires d'une dimension inférieure.

A propos du dossier communautaire, je crois qu'il faudra que nous soyons extrêmement attentifs et même vigilants pour que notre pays puisse bénéficier, dans les meilleures

conditions, des aides communautaires ; le règlement qui sera pris devra être suffisamment équilibré entre les différents pays de l'« Europe bleue » intéressés par les questions de la pêche.

M. Balarello m'a posé la question de la pêche en Méditerranée. Il m'a demandé si les dispositions qui sont prévues dans ce règlement s'appliqueront à la zone méditerranéenne. Oui, pour bon nombre d'entre elles. Il convient toutefois de noter que certains des problèmes qui ont été étudiés sont spécifiques à la façade atlantique et n'ont pas connu d'application en Méditerranée.

Des contacts ont déjà été pris à plusieurs reprises avec nos voisins espagnols. Les questions sont assez délicates et, il faut bien le dire, les réponses ne sont pas évidentes. Cependant, il faudra que nous progressions dans ce domaine.

A propos de l'Espagne, deux intervenants au moins, MM. Le Cozannet et Arzel, ont évoqué les problèmes que nous pose l'importance de la « force de pêche » des Espagnols. La question m'a valu quelques moments assez difficiles au cours de cette année 1986 ; vous les avez peut-être également en mémoire.

Après avoir fait preuve de toute la fermeté qui convenait, nous avons pu, après une discussion claire, trouver un arrangement, qui, je l'espère, sera durable, avec nos voisins espagnols sur un certain nombre de problèmes difficiles, notamment celui de la cohabitation sur les lieux de pêche des navires français et espagnols, c'est-à-dire les chalutiers, d'une part, et les palangriers, d'autre part.

Nous verrons par la suite si cet accord peut s'appliquer facilement ou s'il convient de l'adapter. Ce qui était important, je crois, c'était de discuter sur des bases loyales et de manifester la volonté d'avancer.

M. Le Cozannet a également évoqué le dossier relatif au Canada. Nous avons actuellement, vous le savez, des discussions extrêmement difficiles avec ce pays.

En fait, ce que souhaitent les Canadiens, je crois, c'est qu'à une échéance qui ne serait pas très éloignée les poissons se trouvant dans leur zone des 200 milles soient réservés à leurs pêcheurs ; tel est l'objectif qu'ils se sont fixé. Cela nous donne à réfléchir, dans la mesure où notre pays dispose non seulement à Saint-Pierre-et-Miquelon, mais aussi en métropole, dans le secteur de Saint-Malo et à Bordeaux, d'une flottille de grande pêche, qui se trouve ainsi placée dans une situation difficile.

Nous sommes, je le répète, en cours de négociation, mais je ne suis guère optimiste quant aux résultats. Ce que je peux simplement vous assurer, c'est que le Gouvernement appuiera autant qu'il lui sera possible de le faire les intérêts de nos armements de grande pêche pour que nous soyons maintenus des quotas raisonnables dans cette zone canadienne.

Plusieurs questions m'ont également été posées sur les cultures marines ; ont été évoqués à cet égard le régime juridique des concessions et le fameux décret du 22 mars 1983, celui dont M. Le Pensec disait qu'il permettrait de faire le bonheur des aquaculteurs malgré eux. Les contacts que j'ai pu avoir avec les conchyliculteurs m'ont conduit à estimer que, au lieu d'avoir été un progrès, ce texte a été un frein.

M. Jacques Oudin. Bravo !

M. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat. Les intentions étaient certainement bonnes, et je ne les mets pas en cause ; mais ce texte a occulté la dimension économique du problème, et telle a été véritablement la faille.

Nous sommes en train de corriger ce dispositif. Cela se fera en deux phases.

Tout d'abord, la révision du décret lui-même. Elle est très avancée et permettra de régler les questions les plus immédiates. Je pense que d'ici à la fin de l'année ou au tout début de l'année prochaine le nouveau décret pourra entrer en application et permettre que les cultures marines s'ouvrent largement à des investisseurs qui, jusqu'à présent, ne pouvaient pas y accéder.

Ensuite, se pose le problème beaucoup plus complexe, qui a été évoqué notamment par M. Oudin, du droit réel que l'on appliquerait au bénéfice des concessionnaires de cultures marines.

Sur ce point, la réflexion est en cours. Il s'agit d'un sujet extrêmement important, bien que parfois assez ingrat dans son approche, puisqu'il touche au domaine public maritime et à la façon dont celui-ci doit être géré.

J'ai le sentiment que, dans ce domaine comme dans d'autres, des règles ont été fixées du temps de Colbert - dont la statue se dresse derrière moi - et que l'on a pensé, ensuite, qu'elles étaient bonnes pour jusqu'à la fin des temps. Il est tout à fait évident que, depuis, les choses ont évolué et qu'il nous appartient d'apporter les adaptations, les modifications nécessaires. Cela ne se fera pas du jour au lendemain, nous en sommes tout à fait conscients ; mais il nous faudra adapter l'outil dont nous disposons aux conditions actuelles d'exploitation, qu'il s'agisse de la culture marine ou des équipements portuaires.

Certains d'entre vous ont évoqué la relative diminution des crédits pour les aides à l'investissement en matière de culture marine. Cela est tout simplement dû, comme il a été dit tout à l'heure, à l'insuffisance des demandes ; du fait que l'on ne dispose pas d'un environnement réglementaire adapté, l'investissement ne suit pas.

Je pense avoir répondu aux questions relatives à la pêche et à l'aquaculture.

J'aborderai maintenant rapidement les questions concernant la formation. MM. Le Cozannet et Régnauld ont notamment abordé le problème précis de Paimpol. Je l'avais moi-même évoqué d'entrée en précisant que, pour Paimpol, il s'agissait d'un arrêt de recrutement ; il n'y a pas eu de décision de fermeture de l'école.

Nous disons que, dans l'état actuel des choses, cinq écoles nationales de la marine marchande, c'est excessif ; cela fait une structure de l'enseignement supérieur maritime trop lourde.

Je ne veux pas préjuger l'avenir et dire qu'il en sera toujours ainsi. Mais, compte tenu des circonstances, il nous apparaît que quatre écoles suffisent pour assurer cet enseignement.

Demeure le problème de Paimpol. Nous avons pris, vous le savez certainement, un certain nombre de mesures : d'une part, l'installation d'un centre de traitement des prestations de l'E.N.I.M., d'autre part, la création d'un C.A.P. pêche à l'école maritime et aquacole ; en outre, un certain nombre de recherches se poursuivent actuellement sur des formations adaptées et éventuellement des stages ; d'autres idées peuvent et doivent être creusées.

Je veux préciser que l'Etat n'est pas seul dans cette affaire ; la région a également un rôle important à jouer. Nous devons conjuguer nos efforts pour rechercher les formules les mieux adaptées.

J'ajouterai que ce qui est valable pour Paimpol l'est aussi pour l'ensemble de notre dispositif de formation maritime : des adaptations, des aménagements devront être apportés, aussi bien à la forme de l'enseignement lui-même qu'à l'implantation des établissements.

En tout cas - cela me paraît peut-être le plus important - au cours des dernières années, en voulant maintenir obstinément l'ensemble des écoles sans rien changer, on s'est interdit de procéder à la nécessaire rénovation des équipements pédagogiques. La France se trouve ainsi avec les écoles disposant du plus mauvais niveau d'équipement, comme j'ai eu l'occasion de le constater dernièrement en visitant plusieurs dans des pays voisins. Nous avons donc un effort important à faire sur ce plan.

M. René Régnauld, rapporteur spécial. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le secrétaire d'Etat ?

M. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat. Bien volontiers.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

M. René Régnauld, rapporteur spécial. Le point que vous venez d'aborder est tellement important que je me permets de retenir votre attention pour vous demander quelques précisions supplémentaires.

Vous dites que le recrutement de l'école nationale de la marine marchande de Paimpol est suspendu et - si j'ai bien compris - vous faites une distinction entre une telle disposition et une fermeture. En clair, le recrutement est suspendu, mais l'école n'est pas fermée.

M. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat. L'école n'est pas définitivement fermée.

M. René Rénault, rapporteur spécial. Par ailleurs, dans le droit fil de votre analyse, peut-on considérer que le problème des cinq écoles nationales de la marine marchande mérite encore actuellement qu'une réflexion soit poursuivie et, dans le cadre de celle-ci, que toutes les décisions sont encore à prendre, y compris pour Paimpol ? Autrement dit, le sort définitif de l'école de Paimpol peut-il être considéré comme dépendant d'une réflexion qu'il faut poursuivre tant à l'échelon des collectivités territoriales qu'à l'échelon national ? Je souhaite que la réflexion se poursuivre avant que la décision concernant Paimpol ne soit prise. Autrement dit, Paimpol peut-il encore aujourd'hui espérer pouvoir déposer un projet qui recevra l'agrément à la fois de l'Etat et des collectivités territoriales, pour peu que tout le monde s'entende ?

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Ambroise Guellec, secrétaire d'Etat. En l'état actuel des choses, aucune solution n'est à exclure. Il me paraît cependant évident que, dans la période prochaine, le nombre de quatre écoles nationales de la marine marchande est tout à fait satisfaisant par suite de l'importante diminution des besoins des armements pour nos navires.

Cela étant, effectivement, pour un avenir à plus long terme, nous ne pouvons pas savoir quelles hypothèses il conviendra de retenir.

De plus, selon moi, la réflexion sur ce thème particulier conduite au sein de la région de Bretagne devra être suivie avec la plus grande attention non seulement par les élus régionaux mais aussi par l'Etat.

M. Le Cozannet a posé une question très précise sur le C.A.P. de marin à la pêche. Il est tout à fait exact que pour inciter les jeunes à suivre les trois années de formation nécessaires à son obtention, ce C.A.P. doit offrir un certain nombre de prérogatives précises. Un décret précisant les prérogatives attachées à la délivrance de ce C.A.P.-pêche est actuellement en cours de préparation ; il devrait paraître vers la fin de l'année.

S'agissant de l'E.N.I.M., quelques questions ont été posées, mais elles n'étaient pas très nombreuses. Il a été rappelé que le poids du régime social dans le budget de la mer est extrêmement important. Je considère qu'il ne faut pas s'en étonner. C'est simplement la manifestation concrète de la solidarité que l'on doit manifester envers les marins retraités. C'est ainsi que je le perçois personnellement, et cela n'enlève d'ailleurs rien au caractère spécifique du régime des marins.

J'ai, en effet, été étonné d'entendre des raisonnements conduisant à la disparition de l'E.N.I.M. qui étaient bâtis sur le déséquilibre budgétaire du régime. Ce sont deux problèmes de nature tout à fait différente.

Une question précise a été posée sur le faible niveau des revenus des veuves de marins ; c'est le problème de la pension de réversion. Dans le régime général, elle est à 52 p. 100 alors que, dans le régime des marins, elle est à 50 p. 100. Je rappelle que l'ensemble des régimes particuliers appliquent ce dernier taux.

Après avoir été amené à examiner très précisément ce sujet avec les représentants des pensionnés, j'ai pu constater que cet écart de 2 p. 100 devait être rapproché d'un certain nombre d'avantages : les conditions d'obtention de la pension de réversion sont notamment beaucoup plus favorables dans le régime des marins que dans le régime général. Ainsi, lorsque le bilan est dressé - je l'ai fait - il apparaît que les 2 p. 100 qui pourraient être demandés ne sont peut-être pas aussi intéressants que ces conditions spécifiques que vous me pardonnerez de ne pas citer en détail à cette heure avancée.

J'aborderai maintenant le problème de la sécurité, d'abord à propos du phare d'Ouessant. Je ne veux pas revenir en détail sur cette affaire, sinon pour dire que ce n'est pas seulement l'aspect financier qui nous a amenés à abandonner ce projet.

En effet, notamment en ce qui concerne la sécurité, la situation a considérablement évolué depuis 1978 : actuellement, on passe en toute sécurité au large d'Ouessant parce que des dispositions ont été prises pour la circulation maritime dans le rail et qu'un certain nombre d'équipements très performants ont été mis en place tels que la tour radar et le C.R.O.S.S. - Corsen.

Par ailleurs, les difficultés techniques de réalisation étaient extrêmement importantes.

Enfin, en ce qui concerne le coût, je ne suis même pas en mesure de vous citer des chiffres car je n'ai pas réussi à en obtenir. A supposer que la construction de ce phare ait été poursuivie, on n'aurait même pas su combien il allait coûter ; personne ne pouvait le dire ! (*Murmures.*)

J'ajoute que c'est bien la première fois qu'il m'arrive, après une décision de cette nature, de ne recevoir que des lettres de félicitations ; je n'en ai reçu aucune en sens contraire.

Toujours à propos de la sécurité, j'en viens à un sujet très important pour les uns et les autres, la société nationale de sauvetage en mer.

Cette société assume un rôle très important, voire irremplaçable, en matière de sécurité en mer. Financièrement parlant, son activité représente 25 à 30 p. 100 du coût des interventions, les 70 à 75 p. 100 restants étant assurés par les services de l'Etat intervenant dans ce domaine.

De plus, il s'agit d'une association indépendante de l'Etat - on l'oublie parfois - qui tient à assumer elle-même ses responsabilités. Son président me l'a dit à plusieurs reprises, et je m'en réjouis.

Par ailleurs, cette association est fondée sur le bénévolat.

La prise en compte de ces éléments n'empêche pas de reconnaître le travail remarquable qu'elle accomplit, comme chacun le sait.

Bien que cet état de fait soit reconnu de tous, cela ne conduit pas pour autant ses bénéficiaires à apporter leur obole à la S.N.S.M. contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays. En Angleterre par exemple, un organisme à peu près de même nature doit avoir *grosso modo* quinze fois plus d'adhérents que la S.N.S.M.

L'ensemble de ces éléments nous a conduit à demander aux plaisanciers d'apporter une contribution volontaire et à mettre en place un dispositif permettant de faire payer au juste prix, voire un peu au-delà, ceux qui ne sont pas assurés normalement pour les risques qu'ils encourent. Il s'agit là de l'assistance aux biens, le sauvetage des personnes qui a toujours été gratuit dans le milieu maritime, le restera.

La formule est en train de se mettre en place actuellement. M. Legrand, si je ne me trompe, disait tout à l'heure que l'été arrivera très vite. Nous essaierons d'aller vite et d'avancer à la fois en ce qui concerne ce projet de loi et la création d'un produit attractif qui permette aux personnes de s'assurer et peut-être, en même temps, d'apporter leur adhésion à la S.N.S.M.

Vous avez également souligné, les uns et les autres, que, cette année, nous avons fait un effort significatif en matière d'investissements. Je souhaite effectivement que, l'année prochaine, il ne soit pas nécessaire d'augmenter les crédits d'équipements de la S.N.S.M., lors de leur examen par les assemblées parlementaires, ce qui nous simplifierait bien la vie. Mais il s'agit là d'habitudes, pour ne pas dire de traditions, qu'il est difficile de bousculer.

En tout cas, je me suis engagé auprès de l'amiral de Casteljac président de la S.N.S.M. à mettre en place le programme décennal qui a été étudié par la S.N.S.M., d'abord, et présenté au secrétariat à la mer, ensuite. Il permettra de renouveler dans de bonnes conditions l'ensemble de la flotte de la S.N.S.M. au cours des dix prochaines années.

Vous m'avez demandé, les uns et les autres, de rechercher une formule pour augmenter sensiblement la subvention de fonctionnement. Je vous avoue que je suis quelque peu réservé sur ce point. Autant il me paraît parfaitement normal et parfaitement justifié d'apporter le maximum de moyens en matière d'investissements, autant, en matière de fonctionnement, il me semble nécessaire de ne pas aller trop loin car l'on risque de voir la S.N.S.M., qui actuellement consent de gros efforts pour mobiliser la population, en particulier celle qui pratique les sports et les loisirs nautiques, et obtenir d'elle certains moyens de fonctionner s'en désintéresser et s'en remettre à l'Etat. Je ne veux pas pour autant fermer la porte.

Le Gouvernement est d'ailleurs tout à fait décidé à présenter un amendement sur des fondements qu'il conviendra de préciser avec votre rapporteur général au terme de l'examen des fascicules budgétaires. Nous verrons alors quelle sera la meilleure formule à retenir.

Je répondrai maintenant à une question de M. Oudin à propos de la loi littorale. Celle-ci n'a pas résolu tous les problèmes qui se posaient. Je n'entrerai pas dans le détail. Je

suis tout à fait favorable à la poursuite de la réflexion et prêt à ce que nous envisagions ensemble quelles adaptations devraient être apportées.

Je ne suis pas très sûr qu'il faille tout bouleverser parce que cela nous prendrait beaucoup de temps et demanderait beaucoup d'énergie. Il faudra déterminer avec précision les points qui posent des problèmes aigus et rechercher les solutions les plus adaptées. Je suis tout à fait d'accord pour qu'une réflexion soit engagée sur ce point.

Je précise que les décrets relatifs aux schémas de mise en valeur de la mer - S.M.V.M. - devraient paraître dans les jours prochains. Il ne manque plus que la signature du Premier ministre, je pense que cela ne posera absolument aucun problème.

J'attache à ce texte une grande importance. Dans mes pérégrinations sur le littoral, j'ai eu l'occasion de constater qu'en de nombreux endroits se développaient des conflits d'utilisation du littoral entre ceux qui font profession d'élever des poissons ou des coquillages et ceux qui profitent du bord de mer pour leur agrément. Ce dispositif, cet outil, que sera le schéma de mise en valeur de la mer, permettra, dans un premier temps, de réunir toutes les parties intéressées ou directement concernées et, dans un deuxième temps, de trouver des solutions raisonnables de compromis entre eux.

Je peux en tout cas vous dire ici que, dès le moment où le décret sera applicable, je ferai déterminer rapidement un certain nombre de portions du littoral où il apparaîtra particulièrement important d'engager l'étude de ces schémas de mise en valeur de la mer.

Je crois avoir à peu près répondu à l'ensemble des questions qui ont été posées. Je voudrais cependant, avant de conclure, répondre à M. Lauriol, qui a souhaité qu'un débat s'instaure dans cette assemblée sur les problèmes relatifs à la marine marchande et, peut-être, d'une manière plus générale, sur la politique de la mer. J'y suis tout à fait disposé, naturellement, pour beaucoup de raisons. L'une d'entre elles est que nous sommes un pays à vocation indiscutablement maritime, mais un pays maritime qui s'ignore. Chaque occasion d'un vrai débat approfondi sur ce point sera donc une excellente occasion pour bien montrer que nous avons l'ambition d'un véritable pays maritime. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

M. le président. Nous allons examiner les crédits concernant le secrétariat d'Etat à la mer et figurant aux états B et C.

ETAT B

M. le président. « Titre III : moins 4 501 188 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. « Titre IV : plus 215 849 332 francs. »

La parole est à M. Duroméa.

M. André Duroméa. Monsieur le secrétaire d'Etat, à l'occasion du vote sur ce titre IV, je voudrais revenir sur la société nationale de sauvetage en mer. Vous avez souligné, dans votre discours, les événements tragiques qui ont montré la nécessité d'assurer le renouvellement de la flotte de la S.N.S.M. Cependant, je crois qu'il faut également lui permettre un fonctionnement normal.

Je tiens à souligner à ce sujet le caractère peu convenable et même désinvolte, à l'égard tant de la S.N.S.M. que de la représentation nationale, de la méthode qui consiste à majorer régulièrement chaque année, lors des discussions budgétaires, les crédits de cette société. Au cours de mes dix-neuf années de mandat parlementaire, j'ai constaté, tous les ans, cette même pratique peu sérieuse. Il serait bien plus normal et plus correct, à mon avis, que le Gouvernement se décide à doter dès le départ la S.N.S.M. des moyens qui lui sont nécessaires.

Nous nous réjouissons bien évidemment du fait que nos collègues de l'Assemblée nationale aient obtenu le relèvement de 2 millions de francs de la subvention d'équipement. C'est un effort considérable que je ne nie pas. Néanmoins, la subvention de fonctionnement, n'a pas, quant à elle, été majorée. L'amiral de Castelbajac demande qu'on l'augmente de 1,5 million de francs. N'y aurait-il pas moyen de trouver une solution ?

Nous avons proposé, pour notre part, qu'une taxe soit assise sur les dépenses entreprises en matière de commandite des activités de loisirs ou de sports nautiques, ce qui aurait permis de faire face aux impératifs de secours.

Tel était le sens de l'amendement que nous avons déposé après l'article 13, lors de l'examen de la première partie de la loi de finances. M. le rapporteur général avait alors indiqué que, si nécessaire, il serait possible d'examiner avec le Gouvernement quels sont les besoins de la S.N.S.M.

Je crois que le moment est venu de le faire. M. Juppé, qui avait pris bonne note de l'ouverture qu'avait faite M. le rapporteur général, devrait donc aujourd'hui accepter de majorer la subvention de la S.N.S.M. Voilà ce que je voulais dire à ce propos.

M. le président. La parole est à M. de Catuélán.

M. Louis de Catuélán. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je n'étais pas inscrit dans ce débat et je n'avais pas l'intention de prendre la parole. Je vais donc être aussi rapide que possible, mais vous comprenez bien que les évocations de M. le secrétaire d'Etat et de mes collègues ont réveillé tout ce que peut ressentir un vieil inscrit maritime de la pêche, puis du commerce.

Croyez-moi, on ne peut oublier tout cela ! Entendre parler de la fermeture éventuelle de Paimpol, par exemple, ne peut que navrer un ancien candidat. C'est tout un passé maritime qui disparaît ainsi, c'est la rançon de la nouvelle civilisation. On ne peut guère que vivre avec, en imaginant ce que l'on peut faire pour remédier, d'une certaine manière, à cette évolution.

En effet, la Bretagne vivait de la mer et de la terre. Se rappelle-t-on qu'au début du siècle 20 000 marins vivaient du bornage et que les villages côtiers se vidaient, à certaines époques, selon que leurs habitants étaient orientés vers les bancs ou vers le long cours ?

Vous avez la responsabilité, monsieur le secrétaire d'Etat, de proposer des remèdes. Rude tâche : moins de bateaux, moins de marins, en raison notamment du modernisme des navires qui supprime beaucoup de postes ; crise mondiale de l'armement et, par conséquent, crise de la construction ; problème de la pêche, avec l'appauvrissement des fonds - aujourd'hui, il faut rechercher de plus en plus loin le poisson : ne va-t-on pas le pêcher dans les mers australes, où de véritables complexes étrangers, flottants et emboîtants, draguent sans cesse sans que la finalité puisse en être exactement appréhendée ? - mais aussi problèmes des ports, pour des raisons que l'on n'ose pas toujours avouer et qui font que le fret est débarqué à Anvers ou Rotterdam, entre autres.

J'arrête là toutes ces évocations qui ne se veulent pas exhaustives. Quoi qu'il en soit, nous vous soutiendrons dans vos efforts, monsieur le secrétaire d'Etat.

Permettez-moi cependant un mot sur la sécurité. Vous avez évoqué le drame de l'Aber-Wrac'h. Aux drames dus aux aléas maritimes s'ajoutent ceux qui sont inhérents au formidable engouement des sports de l'eau, dont beaucoup de pratiquants - c'est un phénomène de civilisation - ne connaissent pas la mer et sont tout à fait inconscients des risques qu'ils encourrent pour eux-mêmes et qu'ils génèrent pour ceux qui veulent les sauver.

Vous avez souligné à juste titre votre foi pour le bénévolat et je vous comprends. Cela dit, il serait quand même normal que ceux qui profitent de leurs loisirs avec, souvent, des « engins » de grande valeur - c'est ainsi que j'appelle ces objets flottants que l'on nomme par habitude des bateaux - contribuent, même de façon modeste, à une sorte de don, n'ayant aucun caractère de taxe obligatoire pour ne pas en altérer le principe, qui permettrait de renforcer le service du sauvetage qui est utile à tout le monde.

Pour conclure, j'évoquerai le tunnel sous la Manche. Sans me prononcer sur son opportunité, je constate que ce projet contribuera à la suppression de sept bateaux et aura une incidence importante sur l'activité des ports de Dunkerque et de Boulogne, qui n'ont pourtant nullement besoin de cela en ce moment. Il faudra donc imaginer des mesures compensatoires.

Cela étant, monsieur le secrétaire d'Etat, je voterai ce budget, en vous souhaitant à cette occasion un succès à la mesure des besoins et des aménagements qu'attendent avec angoisse les gens de mer et tous ceux qui vivent directement ou indirectement de la mer. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste.)*

M. le président. Par amendement n° II-17, M. Bernard Legrand propose de réduire les crédits figurant au titre IV de 439 000 francs.

La parole est à M. Bernard Legrand.

M. Bernard Legrand. J'avais déposé cet amendement, ainsi que je l'ai indiqué, pour inciter M. le secrétaire d'Etat à majorer certains crédits, même si MM. Régnauld et Duroméa considèrent que cette méthode n'est pas bonne. Mieux vaut cependant une mauvaise méthode que pas de méthode du tout ! Je maintiens donc ma proposition, mais pas mon amendement, car je vous ai bien entendu, monsieur le secrétaire d'Etat : nous rechercherons une formule au cours d'une deuxième délibération. *(Très bien ! sur les travées de l'union centriste.)*

M. le président. L'amendement n° II-17 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(Ces crédits sont adoptés.)

ETAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme, 304 279 000 francs. » - *(Adopté.)*

« Crédits de paiement, 102 960 000 francs. » - *(Adopté.)*

Titre VI. - Autorisations de programme, 289 500 000 francs. »

« Crédits de paiement, 148 500 000 francs. »

La parole est à M. Duroméa.

M. André Duroméa. Le secteur des pêches et cultures marines constitue un élément important de notre économie nationale, pour le maintien et le développement de nombreuses régions côtières. Or ce secteur est amputé de 85 millions de francs.

J'observe que la balance commerciale des produits de la pêche accuse un déficit structurel de l'ordre de 6 milliards de francs. Il aurait donc été opportun de reporter les économies réalisées, grâce à la baisse du prix du carburant pour la pêche, sur le renouvellement et l'accroissement de l'outil de travail, la modernisation des entreprises, l'organisation des marchés et la promotion des produits.

Les aides à l'équipement pour les cultures marines régressent. On peut dès lors se demander si le développement de nouvelles technologies qui pourraient améliorer la productivité des entreprises est véritablement recherché.

La situation déficitaire des pêches maritimes est en grande partie imputable au retard pris dans la modernisation de l'aval des opérations de production.

Des efforts importants devraient être entrepris pour organiser les marchés, soutenir les cours, moderniser les criées, organiser des circuits de commercialisation performants - notamment par la pêche fraîche - promouvoir des nouveaux conditionnements. Mais, comme en 1986, le budget pour 1987 n'offre pas de perspectives satisfaisantes.

L'essentiel des crédits va à la pêche industrielle. Elle en a besoin, mais la pêche artisanale voit les interventions stagner, alors qu'elle fait vivre des dizaines de milliers de gens tout au long de nos côtes et constitue une richesse qu'il faudrait développer.

Par ailleurs, l'épuisement relatif des ressources halieutiques conduit les pêcheurs à prendre plus de risques.

Il faudrait donc moderniser et rendre plus sûrs les bateaux. Les événements tragiques de cette année le démontrent, hélas ! Il faudrait aussi développer les techniques de pêches « propres », c'est-à-dire à impact sélectif sur le milieu naturel.

Tout semble confirmer que la pêche française est sacrifiée dans le concert européen. A Bruxelles, on la voue à la portion congrue. L'expérience montre que l'Europe bleue réalisée en 1983 est, hélas ! porteuse de graves difficultés. La régression du budget de la mer ne pourra pas être sans conséquences graves sur l'activité maritime, sur l'emploi. La façade maritime, les ports, les marins et les pêcheurs méritent mieux que cela.

Nous pensons que le Gouvernement français avait été bien inspiré de remettre en cause les conditions de l'adhésion de l'Espagne à l'Europe des Douze.

Il reste que deux grandes questions doivent être réglées. La première est que l'accès des Espagnols dans nos zones de pêche par la bande des 12 milles en mer doit cesser. La seconde est qu'il faut réserver le plateau continental au large du littoral du Languedoc-Roussillon à nos pêcheurs.

Avant de conclure, je souhaiterais évoquer deux autres questions concernant notre littoral méditerranéen.

D'abord, l'insuffisance des moyens de surveillance dont disposent les affaires maritimes, qui laisse toujours dans la plus grande impunité certains pilliers d'exploitations de cultures marines.

L'autre problème qui reste posé est celui des étangs salés privés du littoral. Il conviendrait, selon moi, de restituer ces étangs au domaine public maritime et de confier la gestion de ceux qui ont été acquis par le conservatoire du littoral aux affaires maritimes.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. Nous avons terminé l'examen des dispositions du projet de loi relatives au secrétariat d'Etat à la mer.

6

DEPOT D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 80, 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.)*

7

DEPOT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Michel Sordel, 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'organisation économique en agriculture.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 79 et distribué.

8

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à ce jour, jeudi 27 novembre 1986, à onze heures quinze, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1987, adopté par l'Assemblée nationale (nos 66 et 67, 1986-1987).

M. Maurice Blin, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Deuxième partie : Moyens des services et dispositions spéciales :

Economie, finances et privatisation :

Commerce extérieur (Les crédits du commerce extérieur figurent à la ligne « Economie, finances et privatisation : II. - Services financiers ».) :

M. Tony Larue, rapporteur spécial (rapport n° 67, annexe n° 12) ;

M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (avis n° 69, tome IX).

Défense et articles 36 et 37 :**1. Rapporteurs spéciaux :**

Exposé d'ensemble, dépenses en capital : M. Jean Francou (rapport n° 67, annexe n° 44) ;

Dépenses ordinaires : M. Modeste Legouez (rapport n° 67, annexe n° 45) ;

2. Rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

Section commune : M. Xavier de Villepin (avis n° 70, tome IV) ;

Section gendarmerie : M. Michel Alloncle (avis n° 70, tome V) ;

Section Forces terrestres : M. Jacques Chaumont (avis n° 70, tome VI) ;

Section Air : M. Albert Voilquin (avis n° 70, tome VII) ;

Section Marine : M. Max Lejeune (avis n° 70, tome VIII).

Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1987

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 divers crédits budgétaires et articles rattachés du projet de loi de finances pour 1987 est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1987

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le jeudi 6 novembre 1986, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1987, est fixé au mercredi 3 décembre 1986, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 27 novembre 1986, à deux heures quinze.)

Le Directeur

du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT

ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES**CONSEIL DE GESTION DU FONDS NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Lors de sa séance du 25 novembre 1986, le Sénat a désigné M. Pierre Vallon au sein du conseil de gestion du Fonds national pour le développement de la vie associative (décret n° 85-488 du 6 mai 1985).

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ÉTABLISSEMENT NATIONAL DES CONVALESCENTS DE SAINT-MAURICE ET CONSEIL D'ADMINISTRATION DU CENTRE NATIONAL D'OPHTHALMOLOGIE DES QUINZE-VINGTS

En application de l'article 9 du règlement, M. le président du Sénat a été informé de la désignation par la commission des affaires sociales le 25 novembre 1986 de :

Mme Marie-Claude Beaudou, au sein du conseil d'administration de l'établissement national des convalescents de Saint-Maurice (article 2 du décret n° 81-992 du 4 novembre 1981) ;

M. Georges Benedetti comme membre du conseil d'administration du centre national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts (décret n° 76-169 du 13 février 1976).

CONSEIL SUPÉRIEUR POUR LE RECLASSEMENT PROFESSIONNEL ET SOCIAL DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

Lors de sa séance du 26 novembre 1986, le Sénat a désigné M. Franck Sérusclat au sein du Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés, en application de l'article R. 323-82 du code du travail.

NOMINATION DE RAPPORTEUR**COMMISSION DES LOIS, DE LEGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

M. Marcel Rudloff a été nommé rapporteur du projet de loi n° 75 (1986-1987) relatif au fonctionnement des établissements pénitentiaires.

QUESTIONS ORALES

remises à la présidence du Sénat

(Application des articles 76 et 78 du règlement)

Difficultés financières de certaines familles en Seine-Saint-Denis

134. - 26 novembre 1986. - Mme Danielle Bidard Reydet appelle l'attention de **M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports** sur la situation dramatique de certaines familles en graves difficultés financières en Seine-Saint-Denis et notamment à Pantin. Les décisions répressives prises à l'égard de foyers démunis souvent victimes du chômage se multiplient. Les expulsions, coupures d'eau, de gaz et d'électricité, ne peuvent qu'aggraver des situations souvent douloureuses. Loin de régler le problème humain, ces procédures sont particulièrement traumatisantes pour les adultes et surtout les enfants. Elle lui demande de bien vouloir lui faire connaître les mesures qu'il envisage de prendre pour mettre fin à ces pratiques et venir en aide aux cas les plus difficiles.