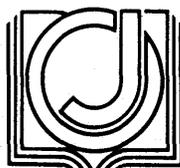


SÉNAT

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 1987-1988

COMPTE RENDU INTÉGRAL

31^e SÉANCE

Séance du mercredi 25 novembre 1987

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX

1. **Procès-verbal** (p. 4481).
2. **Loi de finances pour 1988.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4481).

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.

Adoption des crédits figurant aux articles 37 et 38.

Justice (p. 4482)

MM. Albin Chalandon, garde des sceaux, ministre de la justice ; Georges Lombard, rapporteur spécial de la commission des finances ; Germain Authié, rapporteur pour avis de la commission des lois (services généraux) ; Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis de la commission des lois (éducation surveillée) ; Jacques Thyraud, rapporteur pour avis de la commission des lois (administration pénitentiaire) ; Jacques Larché, président de la commission des lois ; Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jacques Pelletier, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Paul Loridant, Daniel Millaud, Félix Ciccolini, Jacques Grandon, Jacques Habert.

Suspension et reprise de la séance (p. 4502)

M. le garde des sceaux.

Sur les crédits du titre III (p. 4504)

MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le garde des sceaux.

Adoption des crédits.

Sur les crédits du titre IV (p. 4505)

MM. Michel Dreyfus-Schmidt, le garde des sceaux.

Adoption des crédits.

Sur les crédits du titre V (p. 4505)

Amendement n° II-37 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - M. Michel Dreyfus-Schmidt. - Retrait.

Adoption des crédits.

Crédits du titre VI. - Adoption (p. 4505)

Article 71. - Adoption (p. 4505)

Suspension et reprise de la séance (p. 4505)

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

Coopération (p. 4506)

MM. Michel Aurillac, ministre de la coopération ; André-Georges Voisin, rapporteur spécial de la commission des finances ; Paul d'Ornano, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères ; Jacques Grandon, Jacques Habert, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jean-Pierre Bayle, Emmanuel Hamel, Jean-Luc Bécart.

Crédits du titre III (p. 4522)

MM. Jean-Pierre Bayle, Guy Cabanel.

Adoption.

Crédits des titres IV, V et VI. - Adoption (p. 4523)

3. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 4523).
4. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 4523).
5. **Ordre du jour** (p. 4523).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX

vice-président

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

LOI DE FINANCES POUR 1988

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 1988, adopté par l'Assemblée nationale. [Nos 92 et 93 (1987-1988).]

LÉGION D'HONNEUR ET ORDRE DE LA LIBÉRATION

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

Je suis heureux, au nom du Sénat, de saluer la présence, aux côtés de M. le garde des sceaux, du général Biard, grand chancelier de l'ordre national de la Légion d'honneur, et du général 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, les deux projets de budgets annexes qui vous sont présentés auront, en 1988, une évolution contrastée, puisque celui de la Légion d'honneur diminuera de 15 millions de francs, en passant de 104 800 000 francs à 89 650 000 francs, et celui de l'ordre de la Libération augmentera de 360 000 francs puisqu'il passe de 3 530 000 francs à 3 890 000 francs.

La majoration des crédits de l'ordre de la Libération s'explique en grande partie par une mesure nouvelle de 500 000 francs au titre des dépenses en capital pour permettre les travaux d'entretien des bâtiments de l'ordre de la Libération et du musée.

La diminution de 15 millions de francs qui affecte les crédits de la Légion d'honneur mérite peut-être plus de commentaires. Elle a essentiellement trois raisons.

Tout d'abord, ce projet de budget annexe participe à l'effort de compression des dépenses publiques auquel peu de services publics échappent.

Ensuite, il a été procédé à un ajustement des crédits de la Légion d'honneur et des médailles militaires, ainsi que des crédits consacrés aux dépenses de personnel. Cela se traduit par une diminution des crédits de 13,9 millions de francs. Ainsi, la dotation relative aux traitements des membres de la Légion d'honneur et des médailles militaires a été ajustée aux dépenses réellement constatées, soit une diminution de 9,5 millions de francs.

On constate depuis trois ans un écart de plus de 10 millions de francs entre les crédits inscrits et les dépenses réelles. On en a tiré les conséquences dans ce budget.

Enfin, les dotations prévues au titre des dépenses en capital ont été diminuées à la suite de l'achèvement des travaux de construction de l'ensemble scolaire de la maison d'éducation de Saint-Denis.

Les dépenses en capital s'élèvent, en 1988, à 4,6 millions de francs en autorisations de programme, contre 6,7 millions de francs en 1987, et à 7,2 millions de francs en crédits de paiement, contre 9,1 millions de francs en 1987.

La restauration intérieure et extérieure de la maison d'éducation de Saint-Denis se poursuivra avec la participation conjointe des ministères de la culture et de la justice soit, pour 3 millions de francs en 1988, la moitié chacun.

J'évoquerai maintenant l'enseignement dispensé par les maisons d'éducation de la Légion d'honneur, qui reçoivent près de 900 jeunes filles de la sixième à la terminale, à un prix de pension qui augmentera de 5 p. 100 pour atteindre, à taux plein, 5 607 francs pour l'année 1988-1989.

Depuis un décret du 17 juillet 1987, ces maisons d'éducation peuvent accueillir, dans la limite des places disponibles, les filles de nationalité française des membres français de l'ordre national du Mérite, ainsi que les filles et petites-filles des légionnaires étrangers.

Je terminerai, comme c'est l'usage, en citant les résultats tout à fait remarquables obtenus par les élèves de ces maisons d'éducation aux examens du brevet des collèges et du baccalauréat. Ainsi, 140 élèves sur les 165 qui se présentaient ont été admises au brevet des collèges, soit un taux de réussite de 85,89 p. 100 et 99 élèves sur les 114 qui se présentaient ont été reçues aux épreuves du baccalauréat à la fin de l'année scolaire 1986-1987, soit un taux de réussite de 86,84 p. 100.

Glorification du passé par les nominations dans ces ordres, mais aussi préparation de l'avenir à travers la mission d'éducation de la Légion d'honneur, telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les deux missions qui me paraissent suffisamment importantes - même si elles sont sans commune mesure avec les crédits qui les rendent possibles - pour vous inciter à voter ces deux projets de budgets annexes. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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 garde des sceaux, monsieur le grand chancelier de l'ordre national de la Légion d'honneur, monsieur le chancelier de l'ordre de la Libération, mes chers collègues, je vous renvoie, pour l'essentiel, à mon rapport écrit pour les projets de budgets annexes de l'ordre national de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération, dont les crédits atteignent un volume modeste : 89 millions de francs pour le premier, 3,8 millions de francs pour le second.

Ces chiffres ne doivent pas masquer l'importance des missions confiées à ces deux ordres. Il s'agit, bien sûr, de préparer les décisions du conseil de l'ordre pour honorer les citoyens de notre pays qui méritent un hommage particulier.

Il s'agit aussi d'assurer la gestion du patrimoine immobilier de l'ordre national de la Légion d'honneur.

Il s'agit, enfin, comme l'avait voulu le fondateur de l'ordre, d'assurer l'éducation des filles de légionnaires. Cette dernière mission est tout particulièrement importante. Elle est menée dans des conditions d'une qualité reconnue par tous.

Les deux maisons des demoiselles de la Légion d'honneur des Loges et de Saint-Denis hébergent un peu moins de mille pensionnaires, comme vous l'avez fait remarquer, monsieur le garde des sceaux.

Les résultats obtenus aux examens sont remarquables et excellents. L'enseignement donné porte ses fruits puisque 91,3 p. 100 des élèves présentés au baccalauréat ont été reçus en 1987, dont 29,6 p. 100 avec mention. Ces résultats sont donc éloquentes.

La grande Chancellerie veille au respect des critères de qualité pour honorer ceux qui se distinguent au service de la nation, s'agissant notamment de notre culture et du rayonnement de la France dans le monde.

Le soin apporté à l'examen des dossiers de candidature adressés par les différents départements ministériels exige un long travail. Suivant une politique constante depuis 1965, un effort important a été engagé afin de réduire progressivement les effectifs des légionnaires devenus pléthoriques.

Du 1^{er} janvier 1985 au 31 décembre 1987, 2 800 décorations supplémentaires ont été attribuées. Entre le 30 juin 1983 et le 30 juin 1987, les effectifs sont passés de 239 786 légionnaires à 231 706. Je vous invite, chers collègues, à consulter les tableaux des pages 12 et 13 de mon rapport écrit.

La dernière des tâches est l'attribution de secours à ceux des légionnaires ou de leurs ayants cause qui sont dans le besoin. A ce titre, une centaine de personnes ont été secourues en 1986. La dotation s'élève à 265 000 francs pour 1987. Elle croîtra en 1988, alors que le budget total de l'ordre subit les effets de la rigueur budgétaire. Cette mission de secours est assurée de concert avec la société d'entraide des membres de l'ordre.

La commission a examiné avec beaucoup d'attention, monsieur le ministre, la situation des anciens combattants de la guerre 1914-1918. Ils seraient environ 60 000 survivants de cette guerre. Nous souhaitons qu'aucun de ceux qui ont droit à une juste reconnaissance de la nation ne soit oublié et que notre pays ne manque pas de les récompenser particulièrement parce qu'ils sont maintenant très âgés.

Je sais que les gouvernements successifs ont pris des mesures. Je sais également qu'il existe une dotation spéciale hors contingent, mais il est important - j'en ai entretenu M. le grand chancelier - que, dans les départements, tous les efforts soient faits pour recenser les candidats, afin que les dossiers puissent être instruits au plus vite.

Le budget de la Légion d'honneur est, hélas ! en forte réduction sur celui de 1987, qui avait accusé une diminution de 6 p. 100 par rapport à 1986. En 1988, les crédits accusent une nouvelle diminution de 14,5 p. 100.

Le chapitre le plus touché par la rigueur - il enregistre une diminution de 9 500 000 francs - est celui du traitement des légionnaires. Mais je dois souligner que la dotation n'était pas totalement utilisée.

Dans l'immédiat, les moyens financiers paraissent donc suffisants. Pour l'avenir, monsieur le ministre, au cas où les traitements seraient relevés - ce que nous souhaitons - il faudrait accroître les dotations ; un problème de financement pourrait alors se poser.

Le fonctionnement des maisons d'éducation ne sera pas altéré en 1988. Simplement, le programme de travaux - ô combien nécessaire, nous l'avons constaté nous-même ! - dans les internats va être ralenti. Un effort a déjà été fait à Saint-Denis, mais il devra être poursuivi. L'hôtel de Salm, en revanche, a été parfaitement restauré. Il s'harmonise désormais avec l'ensemble constitué au bord de la Seine par le musée d'Orsay. Je souhaite que le programme des travaux pour les maisons d'éducation puisse bientôt être repris au rythme qu'il avait atteint ces dernières années.

L'ordre de la Libération bénéficie d'un budget en croissance de 10 p. 100 par rapport à 1987. Les augmentations restent, certes, d'une grande modestie en valeur absolue, mais elles permettront d'entreprendre des travaux d'entretien et de rénovation particulièrement nécessaires. Une autorisation de programme d'un million de francs permet d'être assurés que ces travaux se poursuivront sur plusieurs exercices.

Les recettes de ces deux budgets annexes proviennent quasi intégralement d'une subvention du budget général prélevée sur les crédits du ministère de la justice. La commission des finances a été très consciente des difficultés que pourrait créer la diminution des dotations allouées à la Légion d'honneur. Elle a cependant approuvé les crédits à l'unanimité de ses membres. C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous invite à approuver ces deux budgets. *(Applaudissements.)*

M. le président. 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 37 et 38.

LÉGION D'HONNEUR

Services votés

M. le président. « Crédits : 99 125 699 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant à l'article 37.

(Ces crédits sont adoptés.)

Mesures nouvelles

M. le président. « I. - Autorisations de programme : 4 600 000 francs. »

« II. - Crédits : moins 9 472 525 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits figurant à l'article 38.

(Ces autorisations de programme et ces crédits sont adoptés.)

ORDRE DE LA LIBÉRATION

Services votés

M. le président. « Crédits : 3 362 182 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant à l'article 37.

(Ces crédits sont adoptés.)

Mesures nouvelles

M. le président. « I. - Autorisations de programme : 1 000 000 francs. »

« II. - Crédits : 533 126 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits figurant à l'article 38.

(Ces autorisations de programme et ces crédits sont adoptés.)

M. le président. Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant la Légion d'honneur et l'ordre de la Libération.

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. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, malgré la rigueur, l'effort budgétaire engagé en 1987 ne se ralentit pas en 1988.

C'est ainsi que, en 1987, alors que le budget général ne progressait que de 2 p. 100, celui de la justice a augmenté de 10 p. 100 ; c'est également ainsi que, en 1988, alors que le budget de la nation doit progresser de 3 p. 100, mon département ministériel verra son affectation budgétaire augmenter de 10,27 p. 100.

Ce qui est plus intéressant, c'est de comparer l'évolution des budgets depuis 1980 en francs constants. On constate que l'effort opéré en 1987 et 1988 a été de 8 p. 100 contre 2,2 p. 100 en moyenne par an de 1980 à 1986. La part du budget de la justice dans le budget de l'Etat est donc passée de 1,17 à 1,35 p. 100 en deux ans. Qui a fait mieux ?

Ce projet de budget traduit naturellement la priorité que le Gouvernement a accordée à la lutte contre l'insécurité.

L'instauration d'une bonne sécurité correspond à une attente fondamentale du justiciable et, dans ce domaine, j'ose dire que la plus grande part du chemin a été faite.

Tout d'abord, la base législative est acquise, et cela grâce à votre soutien actif. Je n'analyserai pas les textes de loi essentiels qui ont été adoptés, je me bornerai à les mentionner. Ils portent sur la lutte contre la délinquance et le terrorisme, la conduite en état d'ébriété et le recel, que vous avez tous votés. Un autre devrait rapidement compléter cet arsenal, nous en discutons voilà peu de temps encore : il traite de la lutte contre le trafic de drogue.

Parallèlement à cet effort législatif, s'est établie sur le terrain - je tiens à le souligner parce qu'on ne le dit jamais assez alors que c'est la condition du succès en l'occurrence - une coopération nouvelle entre forces de l'ordre et justice, qui constitue - n'en doutez pas - la clé de voûte en matière de sécurité. En effet, il est bien évident qu'il ne peut exister de forces de l'ordre efficaces et motivées sur le terrain si la justice ne donne pas l'exemple de la fermeté.

Le bilan est déjà révélateur. En 1986, la délinquance a régressé de 8,02 p. 100 au premier semestre. Elle a encore diminué de 4 p. 100 et le ministre de l'intérieur me disait encore ce matin que la prévision pour l'ensemble de l'année est de 7 à 8 p. 100. Les acquis de l'année précédente seraient donc consolidés.

En matière de terrorisme, les résultats sont spectaculaires. Entre septembre 1986 et septembre 1987, il y a eu 153 inculpations. A ce titre, plusieurs réseaux terroristes ont été démantelés et on peut dire que la France a cessé d'être un « sanctuaire » pour le terrorisme comme elle l'a été longtemps. Elle a repris sa place parmi les nations qui défendent la démocratie et la liberté ; l'attitude équivoque qu'elle a eue dans le passé pouvait permettre d'en douter.

La sécurité routière, qui est, ne l'oublions pas, un élément de la sécurité, s'est elle aussi améliorée. Le nombre des accidents mortels a diminué de 10 p. 100 en un an. Les derniers chiffres parus semblent montrer un renforcement de cette tendance.

Mais, dans ce domaine essentiel de la sécurité, il restait un verrou à faire sauter, celui de l'engorgement pénitentiaire.

Ce problème a été ma préoccupation majeure depuis mon arrivée à la Chancellerie. Je ne veux pas m'étendre longuement sur ses données car il a fait l'objet d'un large débat, ici même, au printemps. Grâce à votre appui, ce problème crucial va d'ailleurs enfin trouver une solution.

Compte tenu de tout ce qui a été dit et écrit, de façon particulièrement fantaisiste, ces jours-ci encore, je rappellerai les données de la situation et la façon dont elle a été traitée.

Actuellement, on compte 50 000 détenus pour 32 000 places. C'est une situation intolérable, tant au regard de la surpopulation qu'au regard des droits de l'homme, car elle impose bien souvent aux détenus des conditions de vie qui ne respectent pas leur dignité.

Même si, pour la sanction de certaines fautes, les peines de substitution, comme le travail d'intérêt général, les jours-amendes, la semi-liberté, ou, plus simplement, l'utilisation du contrôle judiciaire à l'égard des prévenus, doivent être largement développées - je n'ai d'ailleurs pas manqué de donner des directives aux parquets pour requérir en ce sens auprès des tribunaux -, la construction de nouvelles prisons, contrairement à ce qui est dit parfois, est à l'évidence indispensable.

Dans un premier temps, la combinaison d'un programme classique et d'un programme dit d'urgence, arrêté l'an dernier, permettra de créer, entre fin 1986 et fin 1988, plus de 7 775 places, dont 2 400 résultant de décisions prises par mon prédécesseur et, par conséquent, 5 375 par moi-même.

Elles auront été réalisées entre 1986 et 1989. Le budget 1988 dont nous discutons permettra, sur cet ensemble de 7 775 places, d'en ouvrir 3 400.

Rien que par ces programmes, programmes classiques en même temps que d'urgence, ce Gouvernement aura fait plus que n'importe quel autre, et ce contrairement aux affirmations imprudentes qu'on a pu entendre ou lire tout récemment dans un hebdomadaire, notamment de la part d'un magistrat de rang élevé, qui devrait savoir ce dont il parle.

Mais c'est surtout de la construction des 15 000 places, selon des procédures nouvelles prévues par la loi du 22 juin 1987, que va venir la solution, définitive dirais-je.

Cette loi instaure un système mixte faisant appel au secteur public pour le financement de la construction et du personnel des surveillants et du greffe et au secteur privé pour les autres fonctions, qui vont de la construction à la gestion.

Ces procédures vont conduire d'abord à des délais de construction beaucoup plus brefs et à des solutions économiques et performantes, y compris sur le plan de la réinsertion sociale.

Ce « programme 15 000 » porte sur vingt-neuf établissements répartis en quatre zones. Chaque zone constitue un lot qui sera attribué à un seul groupement d'entreprises lequel devra donc, dès la conception, intégrer tous les problèmes de gestion qu'il devra assumer lui-même pendant dix ans. L'attribution des quatre lots se fera selon la procédure du concours.

Depuis l'application de la loi du 22 juin 1987, les décrets en Conseil d'Etat approuvant le cahier des charges conception-construction, et définissant les conditions d'habilitation du personnel de gestion privée ont été pris.

Le concours a été lancé et le jury a été mis en place. Après l'appel de candidatures, douze entreprises ont été retenues, le 13 août dernier, pour participer à l'appel d'offres. Leurs propositions ont été remises le 31 octobre dernier.

Après dépouillement et analyse des offres, le jury devrait se réunir courant décembre pour me proposer le choix final des candidats, qui interviendra immédiatement.

La réalisation concrète pourra alors commencer. L'achèvement s'étalera du printemps 1989 à la fin de 1990. D'ores et déjà, un chef de projet, ayant la qualité de délégué, est au travail.

Les autorisations de programme et une première tranche de crédits de paiement figurent dans le budget. Avec l'achèvement de ce programme, le problème de la surpopulation carcérale sera, je le dis très nettement, réglé pour une génération.

Après le rétablissement de la sécurité, les Français attendent une justice plus rapide. Non seulement les délais sont aujourd'hui trop longs, tout le monde le sait, mais, plus grave, ils ont tendance à s'allonger.

Comment en serait-il autrement ? Durant cette période, le nombre des procès-verbaux pour crimes et délits, celui des affaires nouvelles, en matière civile et pénale, ont quasiment doublé.

Dans le même temps, les effectifs n'ont augmenté que de 20 p. 100 et, même s'il y a eu une augmentation très sensible de la « productivité », si j'ose dire, des magistrats, le nombre des dossiers en attente n'a cessé de croître. Cette situation devient parfois intolérable et conduit trop souvent - il faut, hélas ! le constater - au déni de justice pour les victimes. Je le disais d'ailleurs déjà ici l'an dernier.

L'amélioration, dans ce domaine, consiste d'abord à mieux gérer ce qui existe. Cela veut dire une meilleure information - jusqu'alors, elle était très faible, pour ne pas dire nulle - un meilleur emploi des personnels, non seulement par la formation initiale du magistrat, mais aussi et surtout par la formation continue qui vient d'être mise en place, notamment pour les postes de responsabilité et pour toutes les activités qui demandent une technique particulière, financière et économique, par exemple ; cela veut également dire une meilleure organisation par l'enrichissement des tâches pour mieux motiver, par le redéploiement des personnels - même si ce redéploiement se heurte à la résistance des magistrats, dont beaucoup sont inamovibles - ainsi que par la réalisation d'expériences pilotes, comme celles qui ont déjà eu lieu et qui montrent à quel point elles créent l'émulation parmi les magistrats.

Sur ces trois axes, les actions ont été engagées depuis plus d'un an, elles sont en cours et se développent.

Enfin, une informatisation plus poussée sera entreprise. A cet égard, la Chancellerie disposera en 1988 de moyens nouveaux pour améliorer son équipement informatique. L'accent

sera mis sur la bureautique, et mille micro-ordinateurs auront été installés de 1987 à 1989, dont quatre cents en 1988 grâce au budget dont nous discutons aujourd'hui.

Pour réduire les délais, il faut aussi doter la justice de moyens nouveaux, ce qui suppose des crédits. A cet effet, j'ai fait établir l'année dernière un plan de cinq ans dont le coût est relativement modeste, pour ne pas dire dérisoire, par rapport à l'ensemble du budget de l'Etat puisqu'il prévoit 150 millions de francs de mesures nouvelles par an. Que représente cette somme dans l'ensemble du budget de l'Etat ? Pourtant, si ce plan est exécuté, les délais devraient être réduits de plus de moitié.

Si l'on tient compte des mesures non reconductibles comprises dans ce plan, nous parviendrons à une augmentation finale de 560 millions de francs par an.

Ce plan prévoit un accroissement sensible des effectifs grâce au maintien temporaire en fonctions des magistrats au-delà de soixante-cinq ans, à la création de quelque 330 postes de magistrat auprès des cours d'appel et des grands tribunaux, à la création de 500 à 600 postes de fonctionnaire pour assurer la fonction nouvelle de l'aide à la préparation de la décision des magistrats, ainsi qu'à l'amélioration de la situation matérielle des magistrats par la revalorisation de leurs indemnités de fonctions.

Enfin, ce plan prévoit la rénovation du parc immobilier et l'achèvement de l'informatisation de la justice en cinq ans.

La mise en œuvre de ce plan, mesdames, messieurs les sénateurs, déjà commencée en 1987, se poursuivra en 1988 malgré l'épreuve qu'a représenté pour la justice le gel de 1,5 p. 100 des emplois, à l'exception de l'administration pénitentiaire et de la magistrature.

Le maintien en fonctions des magistrats au-delà de soixante-cinq ans équivalra, si vous l'acceptez, à un renforcement des effectifs de quatre-vingt-quatorze magistrats, ce qui est d'autant moins négligeable qu'il s'agit d'hommes d'expérience. Cette mesure fera l'objet d'une proposition de loi que le Gouvernement a inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et qui, je l'espère, sera adoptée d'ici à la fin de cette session. Cette mesure présente, en effet, un caractère prioritaire.

Nous prévoyons également la création de 100 postes de fonctionnaires destinés pour l'essentiel à assurer des fonctions de secrétariat, ce qui limitera l'effet du gel des emplois auquel je faisais allusion tout à l'heure.

Enfin, une mesure est prévue pour la revalorisation des indemnités des magistrats. Je voudrais m'arrêter un instant sur ce point. Il faut, en effet, une vocation pour être magistrat. Cette vocation, il ne faut pas la décourager. Or, il faut le dire, les conditions de vie des magistrats se sont peu à peu écartées de celles de beaucoup des membres des autres corps de la fonction publique, notamment des magistrats administratifs. La parité, établie par la réforme Debré en 1958, s'est perdue au fil des ans et, aujourd'hui, l'écart est devenu considérable.

Il n'est de l'intérêt de personne - en tout cas sûrement pas de l'Etat ou de la nation - de voir le corps judiciaire se paupériser et se dégrader peu à peu, ce qui a un effet inéluctable sur le moral des magistrats, sur la qualité de leur recrutement, et qui devient pour eux une question de dignité.

Il faut donc réagir et porter les indemnités des magistrats à un niveau convenable. A cette fin, une augmentation de 43,6 millions de francs sur la ligne budgétaire correspondante a été inscrite dans ce projet de budget. Ce chiffre résulte d'un abondement par l'Assemblée nationale du crédit initialement inscrit.

Je considère que cette somme est encore insuffisante. Je souhaitais en effet réaliser ce rattrapage en trois ans. Je n'y suis pas tout à fait parvenu pour la première année, puisqu'il manque encore quelque 16 millions de francs. Mais j'espère que le Sénat fera à son tour un effort afin de me rapprocher de mon objectif.

En tout cas, je tiens à souligner que cette mesure marque la fin d'une ère d'indifférence. Son inscription dans le budget doit être, à coup sûr, une sorte d'engagement à opérer ce rattrapage, au pire sur trois budgets.

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). Très bien !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. A une meilleure gestion, à des moyens financiers accrus, il faut aussi ajouter, pour que la justice fonctionne mieux - c'est-à-dire plus vite - des procédures plus rapides.

Des avancées ont déjà été effectuées et d'autres vont l'être dans ce domaine. Vous avez ainsi vous-même adopté la procédure de comparution rapide et je crois qu'elle a fait ses preuves depuis qu'elle est appliquée. Une procédure simplifiée est également prévue pour les petits délits. Elle permettra une saisine sans formalisme du tribunal et l'autorisera à prononcer des injonctions de faire. Un décret doit très prochainement être publié à ce sujet. Le système de la conciliation, enfin, sera poursuivi. Ces trois actions devraient permettre de désengorger les circuits contentieux.

Ces efforts devront être soutenus pendant plusieurs années. Certes, on ne trouvera pas du jour au lendemain autant de conciliateurs qu'il serait souhaitable, mais on constate d'ores et déjà des résultats encourageants et il semble que la tendance se renverse : entre septembre 1986 et juin 1987, les « stocks », comme on dit, ont baissé de 6 p. 100 dans les tribunaux de grande instance, de 7 p. 100 dans les tribunaux d'instance, de 8 p. 100 dans les conseils de prud'hommes et de 3 p. 100 dans les cours d'appel.

A quoi faut-il l'attribuer ? Pour une part, sans aucun doute, à une moindre demande mais aussi, pour l'essentiel, à un travail accru et mieux organisé de la justice. Nous sommes, j'ose le dire, sur le bon chemin.

J'évoquerai pour conclure, mesdames, messieurs les sénateurs, la qualité de la décision de justice.

La confiance dans la justice est l'un des fondements de la paix sociale. Il faut que ses décisions ne soient pas trop discordantes entre elles, qu'on ne puisse jamais parler de « loterie judiciaire ». Or vous savez comme moi que cette expression est parfois employée.

Comment faire progresser l'harmonisation nécessaire des décisions de justice concernant des affaires analogues ? Comment limiter au maximum les erreurs qui, dans le domaine judiciaire, sont toujours extrêmement préjudiciables ? Ces questions sont inséparables de la défense des libertés. J'y attache donc une grande importance.

Dans ce chapitre de la qualité de notre justice, je voudrais évoquer devant vous trois questions.

La première est celle du degré d'encadrement que la loi doit imposer au juge ; la seconde est celle des problèmes que pose l'éducation surveillée ; la troisième est celle de l'instruction.

Lors d'un débat récent devant l'Assemblée nationale, certains députés ont souhaité que, dans un domaine particulier, une « peine plancher » obligatoire, en cas de culpabilité établie, soit instaurée.

Cette question a soulevé une large controverse. En effet, si l'encadrement du juge par la loi est trop étroit, alors on s'achemine vers une justice aveugle, une justice quasi automatique, où l'appréciation de chaque cas d'espèce devient impossible.

A l'inverse, une trop grande liberté laissée au juge par la loi peut conduire à des « dérapages » générateurs de discordances importantes, que précisément il faut essayer d'éliminer.

La sagesse, sans doute, se trouve à mi-chemin de ces conceptions extrêmes. Il faut que la liberté d'appréciation du juge puisse s'exercer - c'est en effet la tradition dans notre institution judiciaire - mais dans un cadre fixant des limites précises et raisonnables.

J'ai fait engager une réflexion sur le sujet, comme je m'y étais engagé devant l'Assemblée nationale.

Le fonctionnement de l'éducation surveillée pose une question de fond qui ne concerne d'ailleurs ni son principe, ni son personnel - je tiens à le souligner - mais l'accomplissement d'une de ses missions.

A l'heure actuelle, l'éducation surveillée comporte en effet, à mes yeux, une lacune importante. Entre le secteur « ouvert » et la prison, il n'existe pratiquement plus en son sein aucune structure apte à prendre en charge les mineurs délinquants graves. L'actualité récente nous a montré abondamment différents cas où des délinquants mineurs, âgés même de moins de seize ans, ont dû être mis en prison faute de moyens d'accueil adaptés au sein de l'éducation surveillée telle qu'elle fonctionne aujourd'hui.

Il y a donc là une question difficile à résoudre sur laquelle je réfléchis. Peut-être conviendra-t-il de prévoir la création d'établissements à structure renforcée susceptibles de pouvoir recevoir de tels délinquants, comme le propose le rapport que j'ai demandé l'année dernière à l'inspecteur général du ministère de l'intérieur, M. Langlais.

Ce rapport révèle, d'autre part, une inadaptation importante des locaux, d'abord, mais aussi des personnels qui, dans certains établissements, sont sous-employés de façon tout à fait anormale et inacceptable alors qu'en revanche, dans d'autres, on constate l'inverse.

C'est donc un redéploiement, une réorganisation qui s'imposent beaucoup plus dans l'immédiat - en tout cas pour commencer - qu'un accroissement des moyens financiers. C'est pourquoi, le projet de budget qui vous est proposé maintient les moyens de fonctionnement et d'intervention et prévoit, en matière d'équipement, un budget stable. Actuellement, il s'agit d'abord de redéployer les personnels pour mieux les utiliser plutôt que de sélectionner des équipements, immobiliers notamment, qui sont, à l'évidence, en surnombre au sein de cette institution.

Je précise que, dans le cadre du redéploiement, le budget transforme 25 emplois éducatifs pour renforcer l'encadrement administratif ; 67 emplois éducatifs ont par ailleurs été supprimés au titre de la réduction générale des effectifs de l'Etat. Diverses primes, en outre, sont actualisées dans ce budget.

Enfin, le projet de budget permet la poursuite de l'équipement informatique.

J'en viens à l'instruction.

La qualité d'une décision de justice peut aussi être conditionnée par la nature de la juridiction qui la rend. Je m'arrêterai un instant sur ce point.

La plus grave décision qui puisse être prise par une juridiction - vous en conviendrez - est celle qui consiste à placer un inculpé, c'est-à-dire quelqu'un présumé innocent, en détention provisoire.

Actuellement, cette décision est prise par un juge unique, le juge d'instruction. Mon prédécesseur, conscient sans doute de l'énorme responsabilité qui pèse sur les épaules d'un seul, souvent d'ailleurs très jeune et sortant de l'école, a estimé qu'une collégialité de trois juges serait mieux à même d'apprécier le pour et le contre de l'opportunité d'une telle mesure et d'en assumer le poids. Aussi a-t-il fait voter, à cet effet, la loi du 10 décembre 1985, qui doit entrer en application le 1^{er} janvier prochain. Je me trouve donc devant une échéance qui, d'une façon ou d'une autre, doit être respectée.

Je partage, moi aussi, le sentiment que l'institution d'une collégialité conduira à une meilleure qualité de la décision plaçant un inculpé en détention provisoire.

Cependant, la loi du 10 décembre 1985, très coûteuse en personnel, est difficilement applicable. Il faudrait, en effet, créer 150 postes au minimum - et je pense plutôt à 200 - de magistrat et 100 de greffier. Il faudrait en outre avoir le temps de les recruter. Cette loi est non seulement coûteuse mais également « gaspilleuse » dans la mesure où elle conduirait à installer des juges d'instruction dans de petites juridictions où ils n'auraient pratiquement rien à faire en dehors de siéger dans cette chambre.

Par ailleurs, cette loi n'allait pas jusqu'au bout de la logique de la collégialité. La présence en son sein du juge d'instruction chargé de l'affaire faisait - ne nous le dissimulons pas - de celui-ci le vrai maître de la collégialité puisque son influence y aurait été déterminante. Cette collégialité risquait en fait d'être un trompe-l'œil.

Toutefois, l'idée de collégialité - je le disais tout à l'heure - me paraît bonne, et le Gouvernement n'entend pas revenir sur cet aspect des choses. Autrement dit, il ne veut pas abroger cette loi qui a d'ailleurs été votée quasiment à l'unanimité dans cette assemblée.

Vous aurez donc, mesdames, messieurs les sénateurs, à débattre d'un projet de loi, actuellement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui institue une collégialité de trois juges du siège, collégialité pouvant comporter un juge d'instruction mais à la condition que ce ne soit pas celui qui est chargé de l'affaire.

Le mécanisme sera simple, clair et cohérent : dès lors que le juge d'instruction chargé du dossier estimera qu'il y a lieu à un placement en détention provisoire, il devra saisir la collégialité qui, seule, pourra statuer sur ce placement.

Ce projet comporte également des dispositions renforçant les pouvoirs de la chambre d'accusation et réduisant les délais dans lesquels elle doit statuer sur les recours en matière de détention provisoire. Enfin, un réaménagement des modalités de désignation des juges uniques devrait être opéré par voie réglementaire, ce qui permettrait d'éviter que des magistrats trop jeunes n'accèdent à cette grave responsabilité.

Un de mes objectifs - je ne vois vraiment pas qui pourrait le contester - est certes de diminuer le nombre des détentions provisoires, encore trop élevé même si, depuis dix-huit mois, il est passé de 50 p. 100 à 40 p. 100. Cet objectif ne peut être atteint que dans la mesure où l'intervention du contrôle de la chambre d'accusation peut éviter que les dossiers ne traînent dans les bureaux des juges d'instruction. Cependant, l'objectif essentiel que je poursuis, mesdames, messieurs les sénateurs, est surtout d'accroître les garanties de la liberté individuelle et de rallier la confiance de tous les justiciables.

Dans ce rapide tour d'horizon de l'activité de la Chancellerie, je n'ai pas évoqué le domaine de la drogue parce que je m'en suis longuement expliqué devant vous à l'occasion du débat sur le projet de loi réprimant le trafic des stupéfiants.

En conclusion, je voudrais souligner devant vous combien ce budget me semble être placé sous le signe du dynamisme, de la continuité et de la cohérence.

Dynamisme, car de très nombreuses actions spectaculaires ont été ou sont engagées qui commencent à porter leurs fruits. On peut en voir la preuve dans les quelques chiffres que je vous ai cités.

Continuité, car il prolonge efficacement celui de l'an dernier ; grâce à lui, la sécurité de nos concitoyens sera mieux assurée et la qualité de notre justice s'améliorera.

Cohérence enfin car, pour la deuxième fois consécutive, par un effort financier qui, je le crois, n'a guère de précédent dans les annales de mon département ministériel, il met en harmonie les réalisations concrètes avec les objectifs fixés.

Je suis persuadé, mesdames, messieurs les sénateurs, que par votre vote, vous apporterez, dans ce domaine essentiel, votre appui et votre soutien au Gouvernement. (*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. Lombard, 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, vous aviez raison, il y a un instant, de rappeler qu'avec ses 14 722 millions de crédits votre budget, pour la deuxième année consécutive, augmente de plus de 10 p. 100 et que, du coup, il atteint 1,35 p. 100 des dépenses du budget général. Mais je ne peux pas vous cacher pour autant que ces chiffres, ne serait-ce que par la philosophie qu'ils sous-tendent, et les difficultés que vous avez connues, suscitent au sein de la commission des finances un double sentiment.

Le premier est un sentiment de satisfaction tant il est évident que l'augmentation globale que vous avez réussi à arracher dans un contexte budgétaire d'extrême rigueur est le signe que les problèmes de la justice et de l'institution judiciaire ne laissent pas indifférent.

Mais le second sentiment - je dois vous le dire très nettement - est un sentiment de regret, regret que le « plus » dont la justice avait besoin et que vous avez réclamé avec force, n'ait pu être dégagé, alors - vous l'avez dit vous-même - qu'il n'aurait représenté pour l'Etat qu'un effort vraiment infime. Il ne put être dégagé au nom de cette même rigueur qui, malheureusement, et nous le verrons en examinant la situation des différents secteurs de l'institution judiciaire, s'est montrée aveugle, et certains couperets sont particulièrement dangereux. Malgré vos efforts et malgré vos propres mises en garde, qui se renouvellent d'année en année, la prise de conscience n'est pas encore totale de la nécessité de donner à la justice les moyens dont elle a besoin.

J'ajouterai, monsieur le garde des sceaux, sans contester un seul instant le caractère dynamique de votre budget, qu'à cause de cette contradiction que je viens d'exprimer, nous sommes en présence d'un budget qui reste à la croisée des chemins.

Il trace, il faut vous en féliciter, la route à prendre et permet - je vous prie de croire que l'image n'est pas irrévérrencieuse - à une partie de l'attelage de s'y engager hardiment, mais comme l'autre partie ne reçoit pas les moyens de suivre, la voiture n'avance que par bonds et risque de verser.

Va de l'avant et tire le convoi résolument l'administration pénitentiaire, ce dont nous nous félicitons tous. Suivent, mais hélas ! moins vite, les services judiciaires tandis que l'éducation surveillée piétine et que la voiture peine pour sortir des ornières que sont l'embouteillage des juridictions, le désintérêt de plus en plus marqué, en particulier pour la magistrature - et c'est très grave - des jeunes pour la justice, ainsi qu'un fonctionnement qui reste encore mal adapté. J'arrête ici la liste ; elle n'est pas exhaustive, même si elle vous donne d'ores et déjà l'ordre des remarques que je veux présenter au Sénat au nom de la commission des finances.

Je commencerai par l'administration pénitentiaire et je ferai deux remarques.

La commission des finances approuve - je l'ai dit voilà un instant, monsieur le garde des sceaux - l'effort considérable que vous avez engagé pour que le problème du parc immobilier soit résolu une bonne fois. Les programmes que vous avez lancés visant - vous l'avez indiqué voilà un instant - à disposer, dès 1988, de 3 379 places nouvelles puis, en 1989, d'environ 3 000 places, pour arriver dans quelques années au chiffre des 20 000 places qui nous sont nécessaires, vont enfin permettre très rapidement à la justice pénale de ne plus dépendre de possibilités ou d'impossibilités matérielles à ce niveau. Il faut s'en réjouir.

Lorsque l'on sait que de janvier 1982 à aujourd'hui la population carcérale est passée de 32 500 à 52 000 personnes, entraînant surpopulation, promiscuité, incidents et, par suite de conditions de détention qui sont parfois intolérables, révoltes, on ne peut que se féliciter de cet effort.

Mais, monsieur le garde des sceaux - c'est la deuxième remarque de la commission des finances - seul, cet effort resterait insuffisant. A la politique immobilière doit correspondre une politique en matière de personnel à la mesure du double enjeu que constitue sa propre sécurité et la réinsertion des condamnés. Le sang-froid et le courage du personnel pénitentiaire qu'illustre l'attitude - je tiens à les saluer, comme, j'en suis persuadé, tous les membres de notre Assemblée - des otages de Saint-Maur ne doivent pas en effet cacher les problèmes quantitatifs et qualitatifs qu'il connaît. De janvier 1982 à ce jour - je vous l'ai rappelé voilà un instant - le nombre des détenus a progressé de près de 20 000 unités, soit de 52 p. 100. Dans le même temps, le pourcentage des surveillants n'a augmenté que de 17 p. 100, leur nombre passant de 12 579 à 14 413. Je n'insisterai pas davantage. Je vous demande simplement de réfléchir à ces chiffres qui vont vous permettre d'apprécier la très dangereuse détérioration du rapport surveillant-détenu.

Il en va de même de l'encadrement du personnel et de sa formation. Notre personnel est formé trop vite. Les cinq à six semaines de scolarité et ce que l'on appelle les cinq à six semaines de « stage » sont à comparer aux huit mois de formation d'un policier.

Le taux d'encadrement pose également un problème puisqu'il est passé, si je puis dire, d'un gradé pour 5,59 surveillants en 1982 à un gradé pour 6,27 aujourd'hui. Je connais vos préoccupations à ce sujet, monsieur le garde des sceaux. La commission des finances les partage. Elle souhaite vous voir obtenir à l'occasion d'un collectif - et elle le réclame avec vous - la création des postes qui vous sont indispensables. C'est une nécessité à laquelle il faut satisfaire.

J'en ai terminé avec les services pénitentiaires. J'aborderai maintenant le sort de la deuxième partie de « l'attelage », celui des services judiciaires. Je formulerai une constatation, puis trois observations.

La constatation, c'est que la difficulté des temps et cette rigueur, parfois aveugle, dont il était question voilà un instant ne vous facilitent pas la tâche, monsieur le garde des sceaux. Vous aviez élaboré - et combien vous aviez eu raison ! - un plan de cinq ans pour essayer, en particulier, de mettre fin à « l'embouteillage » des juridictions et au retard qui en résulte, retard qui frise le déni de justice tant il allonge le délai nécessaire à l'obtention d'un jugement ou d'un arrêt.

Cette démarche que vous avez entreprise et que vous avez rappelée tout à l'heure, la commission des finances l'approuve, mais elle constate comme vous qu'elle se heurte mal-

heureusement, là encore, à un couperet budgétaire particulièrement malheureux. Quelle sera, en effet, la situation que nous allons connaître ? Les 35 postes de magistrat que vous avez obtenus sur les 313 à créer en cinq ans, les 94 postes de magistrat maintenus pendant trois ans, hors limite d'âge, que vous allez pouvoir financer avec le budget pour 1988 - le nombre théorique sur une période de cinq ans étant de 386 - répondent à une nécessité que la commission des finances et tous les membres du Sénat, je le crois, qualifient d'évidente. Mais pourquoi faut-il, au même moment, contrariant ainsi un effort indispensable, que les effectifs des greffes soient diminués de 282 ou 285 emplois ? Même corrigée par la création de 100 emplois de secrétariat, cette mesure reste inopportune, surtout si l'on tient compte de la situation dans laquelle vous vous trouvez dans le domaine de l'informatisation de la nécessité d'une nouvelle réflexion et, par conséquent, d'un certain retard qui ne comblera pas votre effort au niveau de la bureautique et si l'on tient également compte du fait que vous avez dû renvoyer à des temps meilleurs la création de la fonction d'aide à la décision des juges.

Ma deuxième observation est relative aux indemnités des magistrats. Oui, là encore, la commission des finances approuve votre initiative même si elle regrette, comme vous, que le suivi financier ne soit assuré que partiellement.

La profession de magistrat n'attire plus les jeunes comme par le passé. Il faut avoir le courage de le constater et de le dire. C'est grave pour le pays, il faut avoir le courage de le dire aussi.

La dévalorisation, au fil des ans, de la situation sociale et donc de la situation financière de ce grand corps, même si elle n'explique pas tout, ne joue-t-elle pas un rôle certain dans ce manque d'attrait ? En tout cas, ce que l'on sait, c'est que le retard de la justice, dans ce domaine, est lourd de conséquences et qu'il est nécessaire de le gommer.

Monsieur le garde des sceaux - ce sera ma troisième observation - il me reste à dire un mot des crédits d'investissement sur lesquels vous n'avez pas été - ce n'est pas un reproche, c'est une constatation - très loquace.

En regardant votre budget, je constate que ces crédits d'investissement vont vous permettre, sans aucune difficulté, de faire face à l'entretien de l'ensemble de nos tribunaux et de nos cours. En revanche, ils ne sont pas suffisants pour donner suite aux grands projets qui sont actuellement en cours d'examen, dont certain d'ailleurs - je pense à Lyon - auraient déjà dû démarrer. Ils ne vous permettront pas non plus - il faudra pourtant bien un jour régler ce problème - de mettre à la disposition de la Cour de cassation les locaux qui s'imposent. C'est, là aussi, un gros problème qui est posé et sur lequel il convient, une fois encore, de mettre en garde ceux qui ne sont pas convaincus des besoins de la justice.

Troisième et dernière partie de « l'attelage » : l'éducation surveillée. Monsieur le garde des sceaux, cette partie de l'attelage interpelle singulièrement.

Sur le seul plan des crédits, si ce n'est pas encore la Berzina - pardonnez-moi cette formule que vous jugerez peut-être un peu dure, mais qui est réelle - c'est déjà la retraite de Russie. Après la ponction de 207 postes en 1987, 67 postes d'éducateur sont encore supprimés et 25 autres sont transformés en emplois administratifs. Les crédits de paiement diminuent de 11 p. 100. Les subventions aux associations diminuent de 22 p. 100. La part de l'éducation surveillée dans le budget de la justice n'atteint plus que 9,08 p. 100, en diminution pour la quatrième année consécutive ! -Ajouterai-je, enfin, que cette part augmente moins vite, en francs constants, que l'inflation ?

Je ne peux pas vous cacher, monsieur le garde des sceaux, que la commission des finances s'en inquiète d'autant plus que le rapport Langlais auquel vous faisiez allusion, s'il conclut à un redéploiement, à un « renforcement » administratif, ne remet pas du tout en cause les options fondamentales retenues jusqu'alors par l'éducation surveillée. Il en souhaite le renforcement par le développement des activités d'hébergement - point sur lequel je le rejoins - afin d'éviter en particulier à des mineurs de connaître la prison. Mais quand on prend connaissance de ce rapport et quand on connaît les tâches que l'éducation surveillée doit accomplir, même s'il y a un préalable, il n'en reste pas moins qu'il lui faut des moyens et des hommes !

S'agissant des moyens, monsieur le garde des sceaux, je constate que vingt tribunaux pour enfants sont toujours démunis d'équipement de base.

Je constate encore que la politique d'hébergement que vous souhaitez et que recommande le rapport Langlais suppose une politique immobilière vraiment dynamique, et donc dotée de moyens. Je note que la Chancellerie n'a pas encore pu régler avec la rue de Rivoli - je comprends que c'est très difficile - le problème des fonds de concours qu'elle serait en droit de voir mettre en œuvre à l'occasion de la vente de certaines de ses propriétés. Je constate enfin - et c'est ce qui m'inquiète le plus - que le nombre de mineurs en danger est en augmentation constante et qu'en 1986 le nombre de ceux qui ont été pris en compte par l'éducation surveillée ont augmenté de 3,7 p. 100.

Restant, là encore, dans son domaine, la commission des finances peut admettre - et elle admet volontiers, car ce n'est pas son travail que de définir la politique de l'éducation surveillée - les conclusions du rapport Langlais, mais elle a, en revanche, le devoir de vous dire - et elle le fait - que si les crédits pour 1989 devaient encore permettre des coupes claires dans le personnel de l'éducation surveillée, ou si les moyens financiers mis à la disposition de l'éducation surveillée devaient stagner pour 1988, voire diminuer, il n'y aurait plus réellement d'éducation surveillée capable de faire face aux problèmes qui sont les siens.

J'en ai terminé, monsieur le garde des sceaux, ou presque ; il me reste à conclure.

Je viens de faire un survol tellement rapide qu'il en est quelque peu caricatural - survol qui s'arrête pudiquement sur des problèmes peut-être ponctuels, mais importants. Ce survol de votre budget, dont l'importance ne se mesure pas seulement avec des chiffres, met en évidence les ombres et les lumières - j'allais dire les ors et les misères - de l'institution judiciaire au niveau de ses moyens, mais peut-être plus encore à celui de la perception de ses problèmes.

C'est sans hâte ni beaucoup d'intérêt - avouons-le franchement - que les Français s'interrogent sur les problèmes matériels et financiers. S'ils sont friands, en revanche, des décisions de justice qui leur donnent l'occasion de contester ou de soupçonner les juges de partialité, de politisation ou de manipulation, c'est à croire, mes chers collègues, que l'indépendance de la justice est avant tout un mythe ou, ce qui est beaucoup plus grave, qu'elle devient intolérable lorsqu'elle ne va pas dans le sens souhaité par un certain nombre de ceux qui ont à en connaître.

Le métier de juge s'en défigure totalement. Sa grandeur et ses servitudes ne sont plus perçues, si sont toujours relevées à charge les faiblesses, les lenteurs et les erreurs du système judiciaire.

C'est là que le problème des moyens mis à la disposition de la justice puise ses sources, prend son importance et, monsieur le garde des sceaux, votre budget sa signification. C'est un budget inachevé, on vous le dira tout au long de ces débats, surtout ceux qui ne le voteront pas. Il est inachevé, c'est vrai, malgré vos efforts, mais il est marqué de la volonté de régler, moins vite qu'il n'est souhaitable, mais le plus vite possible, les difficultés qui assaillent l'institution judiciaire.

Il est également marqué d'une autre volonté, et elle n'est pas mince : rendre à la fonction de juge un éclat qu'au fil des ans elle a perdu.

Votre budget pose, ce faisant, la problème de la considération due à une fonction de souveraineté et constituée, en même temps, un appel à ceux qui pourraient l'exercer un jour mais s'en détournent, alors que leur talent, leur courage, leur rigueur et leur travail lui sont nécessaires. Il est enfin une affirmation : la justice a toujours besoin des meilleurs.

Telles sont les raisons essentielles, mes chers collègues, qui expliquent que, malgré les faiblesses de ce budget qu'elle déplore, votre commission des finances vous recommande le vote de ce projet de budget. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste et de l'U.R.E.I., 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, la commission des lois, saisie pour avis, présentera, cette année encore, trois rapports distincts concer-

nant le budget de la justice. Pour ma part, j'ai l'honneur de présenter celui qui est relatif aux crédits alloués à l'administration centrale et aux services judiciaires.

Comme l'a indiqué M. le rapporteur spécial dans son excellent rapport, voilà un instant, l'augmentation du budget de la justice est sensiblement supérieure à celle de la majeure partie des autres budgets - environ 3 p. 100. Elle recouvre cependant des évolutions très différentes par nature de dépenses et par secteur d'activités. En effet, les crédits alloués profitent surtout - cela a déjà été dit - au domaine pénitentiaire tant en ce qui concerne les créations d'emploi que les crédits de paiement ou encore les dépenses en capital et, surtout, les autorisations de programme.

Je ne puis que dire, à mon tour, comme l'avait souligné le rapporteur pour avis à l'Assemblée nationale, combien les services judiciaires paraissent pauvres par comparaison avec les services pénitentiaires ! Leurs crédits de paiement progressent de 4,6 p. 100, leurs dépenses en capital de 59 p. 100. Quant à leurs autorisations de programme, elles sont, hélas ! réduites de 1,94 p. 100.

La priorité absolue accordée au renforcement de notre patrimoine immobilier pénitentiaire conduit à une stabilisation à la baisse, voire à une réduction, parfois, des crédits alloués aux autres secteurs.

Ce budget pour 1988, c'est davantage le budget de l'administration pénitentiaire que celui de la justice ! Souhaitons que cette tendance puisse être rapidement inversée.

Deuxième constatation : l'engorgement des juridictions est un problème constant qui, depuis de nombreuses années, accable les gardes des sceaux qui se succèdent. Y porter remède a été un de leurs objectifs prioritaires. Les justiciables le demandent d'ailleurs avec force. Vous ne pouviez y échapper.

Je ne suis pas un praticien de la justice, mais, comme la grande majorité de nos concitoyens, il ne me paraît pas souhaitable que l'on change sans cesse de stratégie, notamment en mettant un nouveau plan à exécution avant que ceux qui ont été élaborés précédemment ne soient arrivés à leur terme - c'est vrai dans tous les domaines, d'ailleurs - et n'aient porté leurs fruits, surtout si les moyens nécessaires à l'application du nouveau plan ne sont pas accordés.

« Mieux gérer ce qui existe », avez-vous dit, monsieur le garde des sceaux. A la fin de 1986, afin de réduire le nombre des affaires en attente et les délais de jugement en matière civile, vous avez indiqué que le programme élaboré par la Chancellerie nécessiterait un effort financier de 750 millions de francs répartis sur cinq ans, soit environ 150 millions de francs par an. Vous avez donc proposé un nouveau plan quinquennal.

Dès 1988, trois mesures nouvelles prévues dans ce plan sont mises en œuvre ou connaissent un commencement d'application.

C'est, d'abord, le maintien en activité, sur leur demande, des magistrats des cours et tribunaux parvenant à l'âge de la retraite. Le renfort ainsi espéré pourrait, en 1991, atteindre 386 magistrats. Dans l'immédiat, cette mesure équivaldrait, selon les estimations, à un renforcement des effectifs non négligeable de 94 magistrats. Mais il en faudrait déjà 200, aux dires des organisations professionnelles que nous avons pu rencontrer ! De plus, cette manière d'augmenter les effectifs des magistrats est diversement appréciée.

Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je dois vous faire part, à cet égard, d'un certain nombre d'interrogations que posent de nombreux magistrats, notamment les plus jeunes.

Quels sont les critères retenus pour affecter ces magistrats recrutés à titre temporaire ? Les juridictions bénéficiaires sont-elles celles qui en ont le plus besoin ? Les affectations à proximité de Paris ne sont-elles pas en nombre excessif par rapport aux besoins réels alors que, dans le même temps, en d'autres points du territoire, des juridictions ont à faire face à de réelles difficultés ? Et soyez assuré qu'il ne s'agit pas là d'une constatation d'un élu d'un département de province !

Pourriez-vous, monsieur le garde des sceaux, apporter des éléments de réponse sur ce point ?

Il est vrai que, si l'on compare l'activité des juridictions, on constate que, partout, la masse du contentieux, malgré les efforts, continue de croître. Même si les situations sont diffé-

rentes, la durée moyenne des instances est en augmentation partout, et ce - je tiens à le souligner devant notre assemblée - malgré l'intensification de l'activité des magistrats.

Dans un laps de temps pratiquement identique, le même nombre de magistrats doivent traiter deux fois plus d'affaires qu'il y a vingt-cinq ans. Il faut donc rendre un hommage à la magistrature, car augmentant, en raison des événements, sa productivité, elle a conservé malgré tout la même qualité, avec des moyens de fonctionnement réduits et souvent dépassés techniquement.

Une autre mesure concerne l'augmentation de l'effectif des magistrats volants placés auprès des chefs de cour et des substitués généraux pour combler les absences dues, en particulier, aux stages de formation ou aux congés d'une certaine durée ; trente-cinq emplois de magistrats seront ainsi créés en 1988. Le budget pour 1987 en avait institué dix-sept.

Cette disposition paraît très appréciée et mériterait d'être amplifiée, avec une réserve toutefois : la durée d'emploi en tant que magistrat volant de devrait pas excéder cinq ans, nous a-t-on dit.

Troisième disposition : l'amélioration de la situation indemnitaire des magistrats. Je me dois, sur ce point, de faire part de l'unanimité des magistrats sur l'urgence d'une revalorisation, que je qualifierai à la fois de morale et de matérielle, de la fonction de magistrat.

Depuis le rééquilibrage de 1958, la situation des magistrats s'est de nouveau progressivement dégradée, du moins pour un grand nombre d'entre eux, et certains grands déséquilibres sont apparus.

La magistrature est aujourd'hui un corps rajeuni. Ses membres sont issus de toutes les couches de la société.

Vous avez déclaré, monsieur le garde des sceaux, que « le maintien de la compétence élevée de nos magistrats suppose que ceux-ci gardent une image qui attire vers la magistrature de nombreux jeunes parmi les meilleurs. Certes, l'idéal doit rester la plus forte des motivations, mais il ne faut pas décourager les vocations ». Nous sommes, sur ce point, en complet accord avec vous.

Les grandes disparités indemnitaires se sont creusées entre les différents corps de la justice au cours des trois dernières décennies. De l'avis général des intéressés, la revalorisation du corps passe donc, d'abord, par une amélioration sensible de leur régime indemnitaire.

Il faut savoir qu'actuellement les indemnités peuvent représenter de 13 p. 100 à 25 p. 100 du traitement brut pour une même catégorie. Mais ce qui choque le plus, c'est de constater que l'indemnité peut atteindre 41 p. 100 du traitement brut dans certains autres corps.

Dans votre plan, vous prenez en compte cette revalorisation. Vous l'avez chiffrée à 180 millions de francs sur trois ans, ce qui fait donc 60 millions de francs par an. Vous l'amorcez en 1988, ce dont les intéressés et nous-mêmes ne pouvons que nous réjouir.

Cependant, leur déception est grande, comme la nôtre, de constater que votre collègue des finances, après arbitrage du Premier ministre, ne vous a accordé - initialement, d'ailleurs - que 22 millions de francs au lieu de 60 millions de francs. A ce rythme-là, il faudra neuf ans et non trois pour réparer cette injustice.

Vous avez dit, il y a quelques instants, que l'Assemblée nationale avait augmenté quelque peu, si j'ose dire, ce crédit. C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, le rapporteur que je suis avait engagé la commission des lois à exprimer le souhait que la dotation prévue en 1988 soit portée, comme vous le demandiez, à 60 millions de francs.

La commission a adopté cette proposition. C'est une question de dignité pour la magistrature dans son ensemble, mais c'est aussi une question de dignité pour nous. Nous devons réagir, mes chers collègues, et porter les crédits à ce niveau convenable.

Un double problème restera posé : celui du faible volume, dans l'immédiat, du montant de ces indemnités, mais aussi celui de leur répartition.

Avant de clore sur ce point, je demanderai à M. le garde des sceaux s'il peut préciser à notre assemblée - la question nous a été posée - les catégories de magistrats qui pourraient bénéficier d'une amélioration de leur situation indemnitaire

en vertu de l'augmentation des dotations budgétaires en 1988. Est-il dans les intentions de la Chancellerie de prendre en considération, dans un premier temps, le cas de magistrats du haut de la hiérarchie, si je puis m'exprimer ainsi, ou, au contraire, celui des échelons les plus bas ou encore de pratiquer une égale répartition ?

S'agissant de l'évolution des emplois, le projet de budget pour 1988 prévoit seulement la création de cent emplois d'agents techniques de bureau et, parallèlement, la suppression de 282 emplois.

Ces suppressions, qui concernent surtout les greffes, portent, c'est vrai, sur 1,5 p. 100 de l'effectif budgétaire et traduisent, au fond, la participation - pour ne pas dire la taxation - du ministère de la justice à l'effort général de réduction des effectifs de l'Etat.

C'est une mesure générale dont - vous l'avez dit, monsieur le garde des sceaux - vous n'êtes pas responsable. Cependant, une telle décision de suppression concernant le ministère de la justice témoigne d'une contradiction flagrante avec les finalités du plan quinquennal de modernisation de la justice, qui doit mettre en place une véritable fonction d'aide à la décision dans les juridictions.

Comment pouvez-vous ou pourrez-vous, monsieur le garde des sceaux, malgré votre bonne volonté - que nous ne mettons pas en doute - créer, en cinq ans, 595 emplois si, dès le début de la mise en application de ce plan, on vous contraint à en supprimer 100 ?

On ne peut pas considérer que cette réduction soit compensée par l'introduction de l'informatique, tout juste capable d'endiguer l'aggravation de l'engorgement des tribunaux, et encore ! Trente millions de francs sont consacrés à l'informatique. C'est un effort. Mais, compte tenu de l'inflation, le budget global est simplement reconduit.

Le ministère de la justice entreprend, par ailleurs - vous l'avez rappelé, monsieur le garde des sceaux - mais sans moyens nouveaux, une réorganisation des services, en raison de certains dysfonctionnements qui auraient été constatés à la suite d'un audit dont vous avez eu connaissance en 1986.

Somme toute, cela se résume à mieux gérer, ce qui est tout à fait à votre honneur, mais avec les mêmes moyens, et je sais d'expérience, pour avoir servi dans un autre service public, que, de toute façon, on ne progresse pas en déshabillant Pierre pour habiller Paul.

J'en viens maintenant à la politique de solidarité du ministère de la justice, qui concerne, au premier chef, les justiciables les plus démunis.

Aucune mesure nouvelle significative n'est prévue pour l'aide judiciaire et les actions associatives en faveur des victimes. La reconduction des crédits d'intervention équivaut, en réalité, à une baisse en francs constants de crédits déjà limités.

En ce qui concerne les indemnités versées aux auxiliaires de justice, certains, notamment les jeunes avocats, considèrent qu'elles ne couvrent pas leurs frais réels.

Sur ce point, je dois faire part au Sénat d'une observation que la commission des lois a été amenée à formuler sur le plan administratif. Dans certains cas, il semblerait que les formalités administratives s'étalent sur plusieurs mois. Ne pourraient-elles être simplifiées dans la forme et réduites dans les délais au moment, précisément, où l'on entreprend un grand mouvement de simplification administrative ?

L'amélioration du régime des œuvres sociales, soit 2 600 000 francs, et de la médecine de prévention en faveur des personnels du ministère de la justice, ainsi que l'effort en faveur de la formation de ces personnels doivent être soulignés : 1 million de francs y sont consacrés.

Je n'insisterai pas sur les divers aspects de l'institution prud'homale, qui sont traités dans mon rapport écrit.

La commission nationale de l'informatique et des libertés bénéficiera, quant à elle, en 1988, de crédits de fonctionnement quasiment identiques en valeur absolue à ceux de 1987, soit 14 700 000 francs. Nous devons pourtant souligner que son activité s'est accrue et diversifiée de façon très importante.

S'agissant enfin de la toxicomanie, les crédits de fonctionnement interne sont en progression de 100 000 francs. Mais les moyens d'intervention sont maintenus à 250 millions de francs. Souhaitons - mais le seront-ils ? - qu'ils soient suffisants.

En conclusion, le budget de 1988 est, pour l'essentiel, un budget d'équipement qui profitera, pour la plus grande part, à l'administration pénitentiaire. Les services judiciaires voient, certes, leurs moyens augmenter, mais très faiblement. Prenant en compte les inquiétudes exprimées par les magistrats sur les moyens qui leur sont alloués pour traiter les contentieux et sur leur devenir, la commission des lois ne peut que souhaiter que les crédits alloués aux services judiciaires bénéficient à l'avenir, et dès le prochain budget, d'un effort semblable à celui qui est consenti pour l'administration pénitentiaire.

Tous les problèmes de financement doivent, certes - nous sommes réalistes - tenir compte de l'environnement économique, mais il faut aussi que soient prises en compte certaines priorités comme la justice.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des lois a émis un avis favorable à l'approbation des crédits des services généraux de votre ministère, monsieur le garde des sceaux. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I., du R.P.R., de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées socialistes.*)

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 ministre, mes chers collègues, l'éducation surveillée est non seulement l'enfant terrible, mais aussi - on l'a abondamment rappelé et ce n'est pas fini - l'enfant pauvre du ministère de la justice. Son budget sera, en 1988, de 1 312 032 millions de francs. C'est donc un budget - M. le garde des sceaux l'a rappelé tout à l'heure - qui est, en francs constants, pratiquement stable par rapport à celui de 1987, puisque l'ensemble des crédits de paiement ne progresse que de 2 p. 100, les dépenses ordinaires n'augmentent que de 2,27 p. 100 et les autorisations de programme de 0,98 p. 100 ; par ailleurs, les dépenses en capital sont réduites de 11 p. 100 et soixante-sept emplois sont supprimés dans le cadre de l'extrême rigueur budgétaire et d'un indispensable redéploiement dont nous aurons l'occasion de reparler.

Evidemment, face à un projet de budget aussi faible, les critiques sont aisées et je les comprends. Cependant, le rôle de la commission des lois, qui n'est d'ailleurs saisie que pour avis, n'est pas de décortiquer les chiffres, mais d'apprécier si, en fonction des crédits demandés, le fonctionnement de l'administration et la politique générale de l'éducation surveillée pourront être satisfaisants.

Or l'année 1988 sera importante pour l'éducation surveillée, car elle verra la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes.

Le Sénat se souvient certainement que, en 1986, la Chancellerie, effrayée - il faut quand même que nous le reconnaissons - tant par le désordre qui régnait dans l'éducation surveillée que par l'absence d'une politique éducative cohérente, avait demandé à l'inspection générale de l'administration de procéder à ce qu'il est, paraît-il, convenu d'appeler un « audit », encore que, dans notre assemblée, nous soyons peu familiarisés avec le langage technocratique...

M. Marc Lauriol. C'est de l'anglais !

M. Charles de Cuttoli, rapporteur pour avis. Je vous comprends, monsieur Lauriol, vous qui êtes le défenseur intransigeant de la francophonie. Personnellement, j'ai appris l'année dernière seulement la signification de ce mot. Il paraît cependant que tout le monde le comprend ; je me permettrai donc de l'employer.

La Chancellerie a donc commandé une expertise sur le fonctionnement des services. Le rapport a été déposé ; il contient un certain nombre de critiques, prévisibles, dont la Chancellerie, nous a-t-elle dit, a l'intention de tenir le plus grand compte.

Ces critiques portent sur la pédagogie éducative et sur la gestion de l'administration de l'éducation surveillée. En fait, cet ensemble de critiques visent les structures, l'activité et les méthodes du service.

L'encadrement est mal réparti. Dans certains établissements, aussi extravagant que cela puisse paraître, on compte plus d'éducateurs que de jeunes. Il n'existe pas dans cette administration de véritable hiérarchie. Aucun texte ne définit

clairement ni les attributions des délégués régionaux ni celles des directeurs départementaux ; elles le seront prochainement. La politique éducative est désordonnée, les efforts sont dispersés et, trop souvent, l'éducation surveillée a perdu de vue l'objet spécifique de sa mission, à savoir faire en sorte que les jeunes en danger, les pré-délinquants, ne deviennent pas des délinquants - comme nous le voyons, hélas ! trop souvent dans les faits divers des journaux - et qu'ils se réinsèrent parfaitement dans la société.

Les méthodes traditionnelles de l'éducation - la discipline, la formation professionnelle, les activités sportives et culturelles - ont toujours fait leurs preuves. Il importe, selon moi, qu'elles ne soient pas supplantées par certaines idées éducatives qui ont eu tendance à être trop développées ces dernières années et qui se fondent sur la non-coercition - on ne punit plus - et le refus des centres fermés dont le dernier, d'ailleurs, a disparu en 1979.

C'est pour ces raisons que la Chancellerie a décidé d'une nouvelle politique, qu'elle oriente dans quatre directions.

La première orientation est la création d'un véritable service éducatif. C'est une réforme, mes chers collègues, extrêmement importante. Ce service éducatif sera mis en place auprès de chaque tribunal de grande instance qui aura un service pour enfants. Il aura essentiellement pour rôle la prévention de l'incarcération - nous sommes tous d'accord sur ce point - un meilleur suivi de l'incarcération lorsque, malheureusement, elle est inévitable - cette tâche, jusqu'à présent, était dévolue à l'administration pénitentiaire - l'instauration d'un véritable accueil d'urgence, enfin le développement de peines de substitution à l'emprisonnement, sujet sur lequel nous avons déjà longuement insisté l'année dernière et les années précédentes. Il s'agit en particulier des travaux d'intérêt général.

La deuxième orientation de la Chancellerie est le réexamen des formules de prises en charge, notamment par des éducateurs qualifiés qui pourront assurer un encadrement éducatif, renforcé selon les besoins.

Des formules de prise en charge continue sont envisagées par la Chancellerie - M. le garde des sceaux évoquait tout à l'heure le développement de l'internat - sans aboutir à la réouverture des centres qui ont été fermés. Il est évidemment exclu de recourir à nouveau aux vieilles maisons de correction qui ne correspondent plus aux méthodes éducatives modernes et que, personnellement, je suis le premier à condamner.

Quatre centres spécialisés viennent d'être créés pour lutter contre la toxicomanie qui, hélas ! fait des ravages, surtout parmi les jeunes, avec son terrible corollaire, le SIDA ; 300 familles d'accueil spécialisées dans le traitement des jeunes toxicomanes ont été recrutées pour héberger ces mineurs ; enfin, de meilleures structures d'hébergement ont été mises en place.

La troisième orientation consiste en l'amélioration des conditions d'insertion sociale et professionnelle des jeunes ; c'est la finalité même de l'éducation surveillée.

Enfin, la quatrième et dernière orientation repose sur une nouvelle gestion administrative des services par une réorganisation consistant en leur déconcentration et la mise en place d'un nouvel organigramme, une évaluation globale des moyens par des commissions régionales qui seront chargées d'évaluer l'adéquation des capacités d'accueil aux besoins des professions judiciaires, par une meilleure formation des personnels, enfin par la rationalisation de la gestion, notamment par l'informatique, qui devient absolument indispensable partout.

Mes chers collègues, c'est à cette tâche longue et difficile mais vitale pour notre société que, malgré la rigueur budgétaire, nous devons nous atteler.

Monsieur le garde des sceaux - permettez-moi de m'adresser directement à vous de cette tribune - je tiens à associer, à l'hommage que je vous rends, l'action remarquable du directeur de l'éducation surveillée, Mme le premier président Giannotti.

Cette année, malgré toutes les critiques, souvent justifiées, qui ont pu être formulées face à la rigueur de ce budget, celui-ci est et ne peut être - c'est ainsi que nous le concevons - qu'un budget de transition. Toutefois - c'est un avis personnel que j'exprime - il s'agit d'un budget lucide et sans gaspillage, en vue de mener une action difficile et courageuse. Je souhaite, comme nous tous ici, que cette action

soit couronnée de succès, afin que, l'année prochaine, nous soit présenté un budget correspondant aux actions qui sont envisagées et qui, je n'en doute pas, seront entreprises.

Dans ces conditions, mes chers collègues, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits qui sont alloués à l'éducation surveillée dans le projet de budget du ministère de la justice. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. 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, mes chers collègues, le budget de l'administration pénitentiaire traduit, dans la vérité des chiffres, la volonté de l'Etat de consacrer des moyens matériels et humains à l'exécution des peines. Il est aussi le miroir dans lequel se reflète la délinquance la plus grave, celle qui a été sanctionnée par la privation de la liberté. Ce sont ces deux aspects que j'examinerai au cours de mon intervention.

Alors que le budget de la justice est habituellement plus un budget de fonctionnement que d'investissement, celui de l'administration pénitentiaire est caractérisé, pour l'exercice 1988, par un effort d'équipement sans précédent.

Par rapport à 1987, l'ensemble des crédits de paiement progressera de près de 30 p. 100, les dépenses ordinaires augmentant de 9,7 p. 100 et les dépenses en capital de 123,24 p. 100. Les autorisations de programme croîtront de 235 p. 100 et 803 créations d'emploi sont prévues ; elles correspondent aux 3 379 places nouvelles de détention qui verront le jour en 1988, en exécution des dispositions adoptées dans la loi de finances de 1985. Il était temps que la nation procure à l'administration pénitentiaire la possibilité de faire face à un courant dont elle ne règle pas le débit.

La commission des lois, au cours de plusieurs missions, a pu se convaincre de la réalité et de l'acuité des problèmes que connaît cette administration. Au 1^{er} janvier 1986, la capacité globale de détention était de 32 500 places pour 44 029 détenus. Au 1^{er} août 1987, elle est passée à 34 222 places, ce qui correspond à un effort significatif, mais le nombre des détenus a lui-même progressé jusqu'à 51 107.

Les débats qui ont précédé l'adoption de la loi du 22 janvier 1987 ont permis, sur le rapport de notre collègue M. Rudloff, un très large échange de vues sur la condition carcérale actuelle. Je n'y reviendrai pas, si ce n'est pour faire le point des mesures qui ont d'ores et déjà été adoptées en application de cette loi.

Le programme prioritaire de 15 000 places sera réparti sur vingt-trois centres de détention et six maisons d'arrêt ; vous vous souvenez que la surpopulation n'existe pas dans les centrales. Quatre mille cinquante millions de francs d'autorisations de programme sont consacrés à ce projet, dont 810 millions de francs en 1987 et 3 240 millions de francs en 1988.

Les lieux d'implantation des nouveaux établissements sont maintenant connus. Ils sont compris dans quatre zones de même importance. Les emplacements correspondent aux besoins les plus urgents, notamment dans la région de Paris et dans celle de Marseille. L'appel d'offres avec concours a été lancé ; les résultats en seront connus dans le courant de ce mois de décembre.

Selon la loi adoptée par le Parlement, les soumissions concernent un double marché : celui de la conception et de la construction d'une part, celui de la maintenance immobilière, de l'entretien, de l'hôtellerie, du transport, de la gestion administrative courante, des activités socio-éducatives et de l'organisation du travail pénitentiaire, d'autre part. Nous allons vers de nombreuses innovations, contestées par certains d'entre vous, mes chers collègues. Certes, elles comportent des risques, mais elles recèlent aussi la possibilité de mettre en œuvre des idées nouvelles générant des modifications utiles des structures de la vie carcérale.

La commission des lois partage le souhait de la Chancellerie que les nouvelles conceptions permettent d'instaurer un climat de sécurité favorisant la sérénité des relations humaines et l'aménagement des conditions de vie des détenus afin de permettre une meilleure réinsertion sociale, mais aussi d'améliorer les conditions de travail du personnel par l'allègement des tâches matérielles.

Cette expérience doit être soigneusement suivie. Ce sera le rôle d'une délégation qui assurera l'unité de responsabilité de la maîtrise de l'ouvrage. Les 3 000 premières places devraient être disponibles avant la fin de 1989, tandis que le programme s'achèvera au début de 1992.

Une situation difficile et pleine de risques subsistera pendant plusieurs années encore. Votre commission des lois rend hommage à l'ensemble du personnel de l'administration pénitentiaire qui a la lourde tâche de travailler dans de telles conditions. Elle est satisfaite que l'échelonnement de l'indice judiciaire de certains grades des catégories C et D ait pu être réévalué à compter du 1^{er} juillet dernier et que l'indemnité de sujétion spéciale soit intégrée dans le calcul des retraites des surveillants.

Elle déplore, cependant, que le personnel administratif reste le parent pauvre alors que son concours à l'intérieur des établissements est essentiel. Elle souhaite, monsieur le garde des sceaux, que vous lui donniez l'assurance que vous partagez ses préoccupations à l'égard de ce personnel et que vous vous efforcerez d'obtenir de votre collègue des finances les mesures d'équité et de parité qui s'imposent. Il convient de souligner que la qualité de l'encadrement est améliorée, car la plupart des cadres possèdent maintenant des diplômes plus élevés que ceux qui sont exigés par les statuts.

Dans l'attente de réalisations massives qui assureront le respect de la loi pour l'hébergement des détenus, il faut souhaiter que les solutions alternatives à la détention soient développées.

C'est un lieu commun de se plaindre, à l'occasion de la discussion budgétaire, des abus de l'exercice de la détention provisoire. Il est réconfortant de constater que ce qui a paru si longtemps impossible se réalise progressivement : alors que les personnes en détention provisoire représentaient 51 p. 100 des détenus en 1985, ce taux est passé à 44,7 p. 100 au 1^{er} janvier 1987 et à 41,52 p. 100 au 1^{er} septembre 1987. Les doléances constantes du Parlement et les circulaires de la Chancellerie produisent, enfin, un heureux effet dont nous n'ignorons pas les limites. La réforme de l'instruction est susceptible de consolider et même d'améliorer cette situation.

La peine de travail d'intérêt général connaît un succès croissant, ainsi que l'avaient souhaité ses promoteurs : 2 400 peines ont été mises en application en 1984, 8 000 l'ont été en 1986. De même, le taux d'exécution des peines en semi-liberté augmente-t-il de 16,4 p. 100.

Les chantiers extérieurs sont également en progression, 640 détenus ayant été employés en 1987 pour 40 000 journées de travail. Les responsables des collectivités territoriales qui hésiteraient à avoir recours à cette main-d'œuvre doivent savoir que les incidents que son emploi a provoqué ont été extrêmement rares.

Les caractéristiques de la population pénale varient peu d'une année sur l'autre. Elle est composée pour près de la moitié de jeunes de moins de trente ans et compte un quart d'étrangers. Un tiers de cette population est coupable de vols simples, 10 p. 100 de trafic de drogue, 8 p. 100 d'attentats aux meurs, 8 p. 100 de vols qualifiés, 7 p. 100 d'escroqueries, 9 p. 100 de crimes de sang. Au premier semestre de 1987, 18 421 détenus avaient la possibilité de travailler, ce qui correspond à une augmentation de 6,6 p. 100 sur l'année précédente.

Des articles alarmants ont été publiés dans la presse sur la propagation du Sida dans le milieu carcéral. Des assurances ont été données à votre rapporteur qu'ils ne correspondent pas à la réalité. La proportion de cas de Sida déclarés serait la même que dans les autres milieux concernés par la maladie. En revanche, parmi les 80.000 à 100.000 individus qui constituent le flux annuel de détenus, près de 9.000 sont considérés comme des toxicomanes. Quatre antennes de lutte contre la toxicomanie sont déjà en place et douze antennes supplémentaires sont prévues au budget.

Les comités de probation sont de plus en plus un élément essentiel de la réinsertion des détenus ; les probationnaires constituent 85 p. 100 de l'ensemble du milieu ouvert. Les comités de probation interviennent maintenant à tous les stades de la procédure pénale et leur financement est presque exclusivement à la charge de l'Etat. Sans doute par ignorance de leur efficacité, les collectivités territoriales ne leur apportent qu'un modeste concours financier.

Avec ses 16 437 agents, l'administration pénitentiaire gère 178 établissements. Aux yeux des membres de la commission des lois qui, cette année, ont visité une dizaine de ces établis-

sements, le monde carcéral se présente comme une eau dormante. On n'y constate aucun désordre ; il est pourtant agité par des soubresauts et par d'imperceptibles bouillonnements qui peuvent être les prémices d'une explosion.

Les révoltes individuelles contre l'enfermement se traduisent par des grèves de la faim, des tentatives de suicide, des automutilations et des refus d'obéissance qui restent ignorés du public. En revanche, les échos et les conséquences des révoltes collectives franchissent les murs des prisons.

Deux événements, cette année, ont été particulièrement graves : la révolte des Baumettes à Marseille et la mutinerie de Saint-Maur près de Châteauroux. La première est due à la surpopulation carcérale ainsi qu'à l'absence des relations humaines nécessaires entre un personnel absorbé par des tâches de plus en plus nombreuses et les détenus. La seconde se serait terminée dans un bain de sang si le personnel de l'administration pénitentiaire, les forces de l'ordre et les autorités judiciaires n'avaient fait preuve du plus grand sang-froid.

La leçon des effets néfastes de la surpopulation carcérale est déjà tirée. Elle s'exprime d'une manière réaliste et efficace par le programme prioritaire. Dans le cas de Saint-Maur, les installations matérielles n'étaient pas en cause : la rage de destruction a été provoquée par un sentiment collectif de désespoir entretenu par des agitateurs.

Cela conduit à considérer que l'exclusion par la société de ceux qui n'ont pas respecté ses règles repose sur un système à base de contraintes, mais aussi de conventions. Pour que ces dernières soient acceptées par les détenus, il faut qu'ils retrouvent une conscience du bien et du mal et que brille une lueur d'espoir. Atteindre cet objectif est encore plus difficile que construire de nouveaux établissements. Cela exige des moyens en hommes, que les prochains budgets devront prendre en compte.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois vous invite, mes chers collègues, à adopter le budget des services de l'administration pénitentiaire. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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 garde des sceaux, les remarquables rapports que nous venons d'entendre, tant au nom de la commission des finances que de la commission des lois, vous ont permis de comprendre le sentiment que le Sénat éprouve, dans sa majorité et peut-être même au-delà, sur le budget que vous nous présentez. Celui-ci doit être jugé - il l'a d'ailleurs été, vous l'avez noté - pour l'essentiel, d'une façon positive et s'il comporte des insuffisances qui tiennent à la rigueur des temps et aussi - ne l'oublions pas - à l'impossibilité de tout faire à la fois dans tous les secteurs, il n'en reste pas moins qu'il progresse et permet de commencer à résoudre un certain nombre de problèmes en apportant, comme je l'indiquais voilà un instant, des solutions qui peuvent être tenues pour acceptables. Aussi n'est-ce pas sur ce point que je voudrais intervenir brièvement.

Trois secteurs, monsieur le garde des sceaux, relèvent, sinon de votre autorité, du moins de votre compétence : les services judiciaires, au sens large du terme, l'administration pénitentiaire et l'éducation surveillée. Ce sont des domaines difficiles et qui l'ont toujours été. L'opinion publique a parfois porté sur eux des jugements sévères, qui ont pu être mérités, d'ailleurs.

Mais nous vivons, me semble-t-il, un paradoxe que je voudrais m'efforcer, sans en avancer un autre, de démontrer : au moment où la justice fonctionne bien et remplit correctement sa tâche, on parle de crise de l'institution judiciaire !

On s'inquiète ici et là que des juges soient contestés, mais quoi de plus sain et de plus normal qu'un justiciable puisse protester contre une décision rendue par un juge à condition, bien sûr, qu'il le fasse par les voies de droit appropriées ? Or ces voies de droit existent : elles font l'objet d'une démarche démocratique normale dans un pays de liberté. Ce n'est pas parce qu'un juge est contesté dans son comportement, dans la décision qu'il rend et qui n'est pas encore définitive, ou dans l'attitude qu'il peut adopter, que l'on peut considérer pour autant que l'institution judiciaire est en état de crise. C'est, au contraire, si un comportement insuffisant ne pou-

vait être contesté, que l'institution judiciaire pourrait être considérée comme souffrant d'un mal grave et il y aurait alors lieu de s'inquiéter sur les conditions de son fonctionnement.

Par ailleurs, on s'inquiète parfois de ce que le juge, dans l'exercice de sa fonction, puisse être surveillé - à cet égard, je pense particulièrement au problème de l'instruction. Là encore, quoi de plus normal ? Le juge a une tâche à accomplir et il dispose, pour ce faire, de la garantie constitutionnelle qu'est l'inamovibilité. Mais, au-delà, il a une fonction sociale à remplir ; si, d'aventure, il ne le fait pas, il est bon qu'une institution puisse, par les moyens de droit appropriés, le lui faire remarquer.

Nous connaissons tous, par exemple, des cas dans lesquels les lenteurs de l'instruction sont absolument intolérables ; dans l'état actuel des choses, rien n'est possible face à l'« enterrement » d'un certain nombre de dossiers, alors que nous devrions pouvoir, par la procédure appropriée, rappeler le juge à son devoir, qui consiste à remplir ses fonctions dans des conditions normales. Si la justice est en crise de ce point de vue, c'est parce que les mécanismes appropriés, s'ils existent certes dans leur principe, ne sont néanmoins pas appliqués avec une rigueur suffisante.

Enfin, on s'est étonné, à un très haut niveau de l'Etat, de l'audace de certains juges à l'égard du droit constitutionnel qu'est le droit de grève. Or, dans une société libérale telle que la nôtre - elle l'est depuis longtemps et pour toujours, je l'espère - la définition constitutionnelle d'un droit n'empêche en aucune manière de surveiller l'exercice de ce dernier. Il n'existe pas, en effet, dans notre société un seul droit constitutionnel, qu'il s'agisse du droit de propriété, de la liberté d'expression ou de circuler, qui ne puisse, à un moment donné, être remis en cause, ne serait-ce que parce que celui qui en a fait usage s'est livré à un abus que le juge a à apprécier, étant entendu que ce magistrat sera lui-même contrôlé sur l'appréciation qu'il a portée.

Lorsqu'une tempête quelque peu artificielle - « levez-vous, orages désirés » - semble souffler à propos de la décision d'un juge, on oublie que, dans ce domaine particulier du droit de grève, le Conseil d'Etat est intervenu, voilà des décennies, avec une vigueur au moins équivalente pour déterminer les conditions d'exercice du droit de grève dans les services publics.

Il y aurait crise de la justice si cette dernière, dans ce domaine, ne remplissait pas son rôle,...

MM. André-Georges Voisin et Marc Lauriol. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. ... qui consiste à indiquer la façon dont le droit doit être appliqué, les conditions dans lesquelles ce droit doit être exercé et, par voie de conséquence, l'ordre social qui doit résulter du droit, tel qu'il est conçu dans son principe et tel qu'il doit être appliqué. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Il existe, bien sûr, d'autres situations de crise et, en premier lieu, une crise de l'administration pénitentiaire. M. le rapporteur pour avis a rappelé excellemment tout à l'heure les constatations qu'un certain nombre d'entre nous avions pu faire à l'occasion de visites effectuées l'an dernier.

Nous notons que, pour la première fois, et avec la vigueur suffisante, les moyens nécessaires sont pris afin que cet état de crise, qui aboutissait véritablement à des situations contraires à la dignité humaine, connaisse une fin que l'on peut espérer maintenant relativement proche.

Il existe, enfin, une crise de l'éducation surveillée dans la conception que l'on en a, dans la manière dont elle fonctionne et dans le désordre qui y a trop longtemps régné. Il n'est pas possible d'accepter qu'un service de l'Etat se considère, au nom d'une mission qu'il s'attribue sans aucun contrôle, dans une situation d'autogestion aboutissant à l'ignorance, de façon quasi constante, des intentions éducatives qui doivent normalement présider à la remise sur le droit chemin de ceux qui sont confiés à un certain nombre d'institutions qui, jusqu'à présent, n'ont pas rempli leur rôle.

Alors que ce paradoxe existe et que les moyens sont pris pour mettre fin à un certain nombre de situations de crise, il n'en reste pas moins que la justice n'est pas simplement une affaire de crédits. On pourra donner au juge tous les moyens matériels, toutes les satisfactions que, légitimement, il attend,

sans pour autant parvenir au résultat que nous devons atteindre, à savoir donner au magistrat la place qu'il mérite dans notre société.

Nous allons vivre une révolution importante - je l'ai déjà dit à cette tribune - avec la venue de ce que j'ai eu l'occasion d'appeler ici « le temps des juges » : plus une société est libre et plus elle a besoin de ses juges ; plus une société connaît un degré de liberté et d'autonomie, plus la décision sociale est prise par l'individu et par le groupe et plus le contrôle judiciaire doit s'exercer de telle manière que ces décisions n'aboutissent pas à un désordre, mais concourent, au contraire, au maintien et même à la promotion de cet ordre social que nous entendons maintenir dans un climat de liberté.

Que pouvons-nous faire ? Des actions extrêmement importantes ont été entreprises : des prisons vont être construites et l'éducation surveillée va faire l'objet d'une remise en ordre. Mais, s'agissant des juges, il importe - il ne faut pas se le dissimuler - de leur accorder un certain nombre de satisfactions matérielles.

En effet, rien n'est plus grave que la paupérisation du corps des magistrats, car il en résulte alors un comportement collectif aboutissant à ce que le juge, dans une sorte de climat d'amertume, a l'impression d'être exclu de cette société au bon fonctionnement de laquelle il doit concourir de manière constante.

Vous avez présenté de ce point de vue, monsieur le garde des sceaux, des demandes extrêmement modestes, qui, à notre grand regret, n'ont pas été accueillies totalement et immédiatement. Je sais que l'Assemblée nationale a accompli un effort que nous espérons bien compléter par des mesures qui doivent permettre - M. Authié l'a d'ailleurs rappelé tout à l'heure à juste titre, en traduisant parfaitement sur ce point la position de la commission des lois - d'accorder aux magistrats un niveau de rémunération plus satisfaisant.

Une réflexion devra aussi porter - mais c'est peut-être un problème de plus longue haleine - sur le recrutement des magistrats ; il n'est pas évident, en effet, que le système actuel soit le meilleur possible. Etait-il bon, en effet, de créer une école de la magistrature ? Etait-il bon d'isoler, au moment de leur formation, les jeunes juges de la société dans laquelle ils auront à « servir » - j'emploie le mot à dessein ? Je n'en suis pas, pour ma part, persuadé.

Par ailleurs - j'hésite à le dire - est-il bon, aussi, que le corps des magistrats connaisse un degré de féminisation aussi important que celui que l'on observe à l'heure actuelle ? Autant il est normal que les hommes et les femmes participent de façon équivalente et satisfaisante au bon fonctionnement de ce grand service de l'Etat, autant on peut se demander si les résultats auxquels aboutit la suprématie numérique d'une partie du recrutement sur l'autre seront longtemps acceptables. Cette situation me paraît d'ailleurs liée, en partie, aux problèmes matériels et au mode de recrutement que j'évoquais tout à l'heure ; s'agissant de ce dernier point, la commission des lois aimera un jour vous entendre et vous demandera en tout cas de vous pencher avec attention sur ce problème.

Telles sont, mes chers collègues, quelques réflexions qui dépassent certes les problèmes de crédits, mais que je pensais cependant devoir vous livrer. En effet, nous sommes tous profondément attachés à ce grand service de l'Etat qu'est la justice. Dans une société de liberté, le juge - je le répète - est essentiel, non seulement parce qu'il permet à cette société de fonctionner, mais également parce que, par la décision qu'il prend, il en est à la fois le fondement et le garant.

Monsieur le garde des sceaux, tous les problèmes ne sont pas résolus. Toutefois, ce budget, que nous approuverons, constitue, dans notre esprit, un pas important vers la situation que nous souhaitons atteindre un jour. Telle est la raison pour laquelle nous vous apporterons, comme MM. les rapporteurs vous l'ont excellemment affirmé, le soutien de la majorité du Sénat. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., et 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 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, vingt minutes ;

Groupe de l'union centriste, vingt-six minutes ;
Groupe socialiste, dix-neuf minutes ;
Groupe de la gauche démocratique, dix-sept minutes ;
Groupe communiste, seize minutes ;
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, quinze minutes.

La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le budget de la justice, que nous examinons aujourd'hui, est, plus encore que celui de l'an dernier, le reflet de la politique gouvernementale dans son ensemble. Il participe pleinement à la mise en œuvre de cette politique.

Comment ne pas voir, en effet, qu'un budget qui privilégie l'enfermement et la répression au détriment de la prévention et de l'éducation surveillée est la conséquence logique de choix politiques et économiques ?

Comment ne pas voir à quel point une société, qui compte aujourd'hui trois millions de chômeurs, secrète de difficultés et de désespoirs ?

Comment s'étonner, dans ces conditions, que soient de plus en plus nombreux ceux qui se laissent entraîner jusqu'à des actes de délinquance ?

En effet, il ne suffit pas, monsieur le garde des sceaux, de déclarer que l'on veut enrayer le problème de la délinquance ; encore faut-il se poser la question des causes de celle-ci. Or, vous refusez de poser cette interrogation, car vous craignez la réponse, qui vous obligerait inmanquablement à désavouer la politique de votre gouvernement.

Bien plus, vous n'hésitez pas à considérer comme des délinquants de droit commun les hommes et les femmes qui refusent votre politique et luttent pour mettre en échec vos pratiques, qui conduisent le pays au déclin, telle la fermeture d'entreprises comme la régie Renault.

Sous votre autorité, certains juges se croient autorisés à jouer le rôle de grands ordonnateurs des luttes sociales et se croient fondés à apprécier le caractère raisonnable ou non des revendications des salariés. En revanche, nous ne les avons jamais vus recommander aux employeurs de satisfaire des revendications - pourtant très raisonnables - posées par les salariés.

Ainsi, la caractéristique de ce projet de budget est un déséquilibre entre, d'une part, les moyens accordés à l'administration pénitentiaire, qui connaissent une augmentation très importante - plus 29,5 p. 100 - et, d'autre part, ceux qui sont alloués aux services judiciaires - plus 4,5 p. 100 - ou à l'éducation surveillée - plus 1,8 p. 100 - pour lesquels il n'est question que d'économies.

Cette orientation n'est pas nouvelle ; nous avons déjà eu l'occasion de souligner cette dérive l'an dernier. On peut dire qu'elle prend cette année des proportions considérables, au point que M. Jean-Louis Debré lui-même a pu affirmer en commission des lois à l'Assemblée nationale que ce projet de budget était davantage celui de l'administration pénitentiaire que celui de la justice.

Si nous considérons qu'il est impératif de mettre en place des conditions de détention respectant la dignité humaine, cela ne nous a jamais conduits à considérer que tout doit se régler par l'enfermement, comme vous le faites.

Vous avez dit, bien sûr, que vous souhaitiez une relance significative des travaux d'intérêt général pour 1988 et, par ce biais, donner une autre place à l'alternative à l'enfermement. Mais, dans le même temps, vous supprimez 282 emplois. Vous répondez à la recommandation du rapport de M. Terré de recruter au moins 1 000 magistrats par le maintien en activité, pendant trois ans, de quatre-vingt-quatorze magistrats qui auraient dû partir à la retraite et par la création de trente-cinq postes de magistrats volants placés auprès des chefs de cour.

C'est dans le même ordre d'idée que l'école nationale de la magistrature verra ses moyens budgétaires amputés de 2,1 p. 100 par rapport à l'an dernier et que deux de ses emplois administratifs seront supprimés.

L'atteinte portée aux capacités des services judiciaires est à ce point flagrante que M. le rapporteur pour avis de la commission des lois se demande dans son rapport écrit si, dans l'immédiat, « une telle réduction des effectifs ne risque pas d'avoir des conséquences fâcheuses sur le fonctionnement de nos services judiciaires, alors que les effets positifs de l'informatisation sont encore attendus ».

On pourrait dire bien des choses aussi au sujet des « magistrats volants », eu égard à l'inamovibilité des juges et donc à leur indépendance.

Quant à l'aide judiciaire, que les justiciables demandent de plus en plus souvent, du fait du recours plus fréquent à la justice pour tenter de faire valoir des droits élémentaires trop souvent bafoués et du fait des difficultés croissantes des ménages à pouvoir prendre en charge les frais de justice, elle est également soumise à l'épreuve du rouleau compresseur de l'austérité budgétaire, pudiquement appelée « mesures d'économie ».

Que reste-t-il de l'égalité des citoyens devant la justice si certains peuvent y accéder et d'autres non ? Au-delà du discours sur la démocratie, il reste la réalité.

Le projet de loi de réforme de l'instruction adopté la semaine dernière par le conseil des ministres illustre lui aussi la prédominance de l'austérité sur la satisfaction des besoins des justiciables.

Une réforme de l'instruction a été votée en 1985. Elle prenait en compte certaines situations et difficultés encore actuelles. D'ailleurs, vous dites aujourd'hui, monsieur le ministre, non pas que cette réforme est mauvaise au fond - ce qui pourrait être votre point de vue - mais que « la loi de 1985, trop coûteuse en personnel ... n'est pas applicable » parce qu'il faudrait créer au minimum 150 postes de magistrat et 100 postes de greffier. Comme vous ne voulez pas faire le choix budgétaire et politique de l'application de cette loi, vous envisagez de la modifier. C'est une solution. Elle ne nous paraît pas répondre aux besoins. Nous nous en expliquerons plus complètement lorsque votre projet viendra en discussion.

Il y a pourtant de l'argent, et des crédits plus importants, pour les services judiciaires, pour l'école nationale de la magistrature, pour l'aide judiciaire, pour la réforme de l'instruction, auraient pu être dégagés, si telle avait été votre volonté et celle du Gouvernement. Mais vous l'avez refusé.

Nous trouvons la démonstration parfaite de ce refus dans les mesures que vous prenez en ce qui concerne l'éducation surveillée.

Ce projet de budget supprime, en effet, 67 emplois éducatifs et en transforme 25 en emplois administratifs. Si l'on ajoute ces suppressions de postes à celles qui ont été opérées l'an dernier, en deux ans l'éducation surveillée aura vu ses effectifs diminuer de 5 p. 100 !

Il est plus qu'étonnant, monsieur le garde des sceaux, que vous fassiez de telles propositions alors qu'au mois d'avril de cette année vous indiquiez à votre collègue de l'économie que la réduction d'emplois qu'il envisageait au titre de la réserve était « susceptible d'être lourde de conséquences sur le terrain, compte tenu des déséquilibres régionaux et de la taille réduite des services de l'éducation surveillée » ! Vous ajoutiez que vous vous étiez engagé auprès des personnels de l'éducation surveillée à éviter toute nouvelle suppression d'emplois en 1988.

Nous voilà aujourd'hui bien loin des intentions du mois d'avril. Les personnels apprécieront, j'en suis certaine.

Ces volte-face résultent des difficultés que vous rencontrez à tenir, d'un côté, un discours qui semble prendre en compte les intérêts de l'éducation surveillée et à mener, de l'autre côté, la politique inverse, une politique qui vous interdit de prendre en compte les hommes et de veiller à ce qu'ils soient la première priorité de toute décision, principalement quand il s'agit de jeunes en difficulté.

Monsieur le garde des sceaux, vous reprochez à l'éducation surveillée de ne se préoccuper, pour des raisons éthiques et philosophiques, que des jeunes qui leur sont confiés au titre des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert et de délaissier les mineurs délinquants.

Aborder la question de cette manière équivaut à poser un faux problème. L'éducation surveillée s'occupe de tous les jeunes qui lui sont confiés par le juge des enfants, qu'il y ait eu ou non condamnation. C'est donc la décision du magistrat qui conditionne la suite des événements et non la bonne ou mauvaise volonté de l'éducation surveillée.

Les jeunes dont nous parlons sont en difficulté et l'unique préoccupation qui doit être la nôtre est de les aider à les surmonter.

J'ai quelque raison de penser que ce n'est pas vraiment ce qui vous préoccupe quand je vous entends parler de ces jeunes en termes de « pollution » par rapport au reste de la

société, ni quand vous évoquez ces institutions intermédiaires entre le milieu ouvert et les prisons qui ressemblent étrangement aux maisons de redressement d'antan, même si vous vous défendez d'avoir de telles intentions.

Certes, comme vous l'avez dit en commission, un certain nombre d'entre vous ont fréquenté des internats avec bonheur. Peut-être ! Permettez-moi cependant de vous dire qu'au-delà de la comparaison, qui me paraît un peu osée, et avec le respect que je dois à votre fonction, depuis l'époque que vous évoquez la société a tout de même beaucoup évolué.

Il reste que, quel que soit le nom que vous donnerez à ces centres, vous dissimulez difficilement l'objectif majeur que vous vous fixez : mettre les jeunes « à problèmes » à l'écart de la société.

Force est de constater que vous ne vous préoccupez pas essentiellement de les réintégrer dans la vie. Vous voulez surtout éviter qu'ils ne gênent.

Cette conception à la fois philosophique et politique est, pour nous, inadmissible et indigne de notre temps.

Comment voulez-vous que des jeunes issus de milieux urbains pour la plupart, que vous isolez à la campagne pendant de longs mois, à supposer même qu'ils aient pu bénéficier d'une formation professionnelle - ce qui n'est pas certain - puissent être préparés à se réinsérer de manière satisfaisante ?

Monsieur le garde des sceaux, vos maisons intermédiaires nous préoccupent beaucoup, et pas seulement au plan d'une supposée réinsertion.

En effet, vous nous avez donné acte de la stagnation du budget de l'éducation surveillée.

Or, votre politique, à supposer qu'on s'y rallie - ce qui n'est pas mon cas - et qu'on veuille la mettre en œuvre, demande des moyens importants, que vous ne dégagez pas.

Ainsi, vous proposez de redéployer un certain nombre de personnels qui se trouvent dans des établissements dont vous pensez que le rapport personnels-enfants est trop grand.

Or, que constate-t-on ? Que les centres pour lesquels cette situation est réelle font partie de l'important parc immobilier dont l'éducation surveillée a hérité de l'ancienne administration pénitentiaire.

Certes, il y a parfois beaucoup de personnels, mais, parmi eux, nombreux sont ceux qui sont affectés principalement à l'entretien des locaux. S'il convient en effet de voir, pour certains d'entre eux, comment mieux les adapter aux besoins d'aujourd'hui, loin de nous faire cette proposition, vous voudriez les rétablir dans leurs anciennes fonctions d'avant 1945, et cela sans aucun budget. Comment pourrions-nous accepter une telle perspective ?

Que le service de l'éducation surveillée ne soit pas, actuellement, sans problème, nul ne le conteste, pas même les personnels concernés, au contraire. Ceux-ci ont manifesté à plusieurs reprises leur souhait d'en débattre, y compris avec vous, monsieur le garde des sceaux, afin de surmonter les difficultés. Encore faut-il que la discussion porte sur tous les aspects, y compris sur les moyens à mettre en œuvre pour mieux faire fonctionner l'assistance éducative fournie aux mineurs délinquants et aux jeunes qui connaissent de grandes difficultés.

Au lieu de cela, que faites-vous ? Vous méprisez la concertation et prenez des décisions arbitraires dans un domaine très sensible, où les conséquences risquent d'être particulièrement dangereuses.

Faut-il vous rappeler que lorsque l'on parle de l'éducation surveillée, de ses personnels et des méthodes de travail, on parle en fait de l'avenir de centaines de jeunes en danger et qu'il faut tout faire pour les sauver ?

Faut-il rappeler que, dans un domaine aussi délicat, il est particulièrement indispensable d'écouter et de tenir compte de l'avis des personnes compétentes, de celles et de ceux qui, sur le terrain, en contact quotidien avec ces jeunes en difficultés, ont quelque chose à dire ?

Prudence, modestie, écoute de ceux qui ont l'expérience, telle devrait être votre attitude. En lieu et place de cela, vous leur proposez arbitrairement de casser ce qu'ils ont construit depuis quarante ans à force de dévouement et de courage et de remplacer leur activité par des « pré-prisons » qui ne laisseront plus aucune chance aux jeunes.

Cette politique-là, monsieur le garde des sceaux, ni eux ni nous ne pouvons l'accepter.

Vous comprendrez, dans ces conditions, que le groupe communiste refuse de voter un budget qui n'accorde aucun moyen à la réinsertion ni à la prévention de la délinquance, dans la perspective de la résorber. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Jacques Pelletier. J'interviens aujourd'hui, à l'occasion de l'examen des crédits du ministère de la justice, pour m'intéresser à un aspect bien précis de la politique que vous menez, monsieur le garde des sceaux, à savoir la lutte contre la toxicomanie, par le biais de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie, qui est, budgétairement et fonctionnellement, rattachée à votre ministère depuis le 16 juillet 1986.

L'objectif de cette mission est de coordonner, d'animer et de préparer le comité interministériel de lutte contre la toxicomanie. C'est ce dernier qui définit la politique du Gouvernement en la matière.

Je pense qu'une coordination effective des actions menées par les différents intervenants en matière de lutte contre la toxicomanie est indispensable si l'on veut que cette politique ait la moindre chance de succès. C'est pourquoi, monsieur le garde des sceaux, je voudrais encourager l'effort que vous avez engagé en ce sens depuis dix-huit mois ; il doit assurément être poursuivi. Le groupe d'études sur la toxicomanie que le Sénat a créé au mois de juillet dernier est tout à fait convaincu de la nécessité de cette coordination.

Je voudrais, à partir de quelques chiffres, essayer d'évaluer l'importance de ce fléau et rappeler les orientations prises par le Gouvernement pour lutter contre celui-ci. Enfin, j'indiquerai les voies de réflexion choisies par notre groupe d'études, qui est désireux de soutenir le Gouvernement dans son action.

Il est quasiment impossible - et pour des raisons évidentes - d'avoir un instrument de mesure fiable et précis pour déterminer le nombre de toxicomanes en France. En réalité, l'appréciation ne peut se faire que de manière indirecte, au travers des statistiques relatives aux arrestations de trafiquants, d'usagers-revendeurs, ou encore aux saisies de drogue.

En ce qui concerne le trafic de stupéfiants, en 1986, il y a eu 8 326 infractions, dont 4 000 étaient imputables à des « usagers-revendeurs ». La progression de ces infractions est considérable : si l'on prend pour base un indice 100 en 1976, il était de 2 660 en 1986, soit dix ans après.

Le nombre de condamnations pour trafic de stupéfiants était de 6 385 en 1984.

Si nous nous intéressons aux chiffres relatifs à l'usage des stupéfiants, le nombre d'infractions était, en 1986, de 40 760 ; mais il inclut tous les faits de consommation occasionnelle et bénigne. Il y a eu, en 1986, 26 167 infractions ayant donné lieu à procès-verbal.

Le nombre de personnes condamnées pour usage illicite de stupéfiants était de 5 295 en 1984.

En ce qui concerne les saisies opérées en 1986 par ordre d'importance, on trouve le cannabis pour 12 477 kilogrammes, les herbes pour 282 kilogrammes et l'héroïne pour 219 kilogrammes.

Ces statistiques sur les saisies confortent les chiffres relatifs à la consommation de drogues. En 1986, sur les 26 167 interpellations ayant donné lieu à procès-verbal, 61,19 p. 100 des personnes utilisaient du cannabis, 34,8 p. 100 de l'héroïne et 1,94 p. 100 de la cocaïne.

Cette augmentation de la part des drogues dures dans la consommation de stupéfiants est très préoccupante, compte tenu des effets de ce type de drogues.

En 1985, 75 p. 100 des décès par overdose étaient dus à l'héroïne.

Le nombre de décès par overdose enregistrés par les services d'enquête de police était de 237 en 1984 et de 172 en 1985, dont 87 pour les seuls départements de Paris et de la petite couronne. Ainsi, 46 p. 100 de ces décès concernaient de jeunes adultes âgés de vingt et un à vingt-cinq ans. Mais ces chiffres n'intègrent pas tous les décès liés, de près ou de loin, à la consommation de drogues.

Au travers de ces statistiques, on peut également établir le portrait du toxicomane. La jeunesse des toxicomanes est un élément frappant et, à mon sens, lourd d'interrogation pour

l'avenir de notre société, quand on sait les séquelles définitives et irréparables provoquées dans le système nerveux par la consommation de stupéfiants.

Ainsi, 95 p. 100 des drogués ont moins de trente ans ; pour être plus précis, 77,5 p. 100 des toxicomanes interpellés ont entre seize et vingt-cinq ans. On note un très léger vieillissement de la population des drogués puisque la part des vingt-six à quarante ans s'élève à 21,10 p. 100 en 1985 contre 17,8 p. 100 en 1981. Mais, à l'inverse, on enregistre l'apparition de drogués de moins de treize ans.

Parmi les toxicomanes interpellés en 1985, 87 p. 100 sont de sexe masculin et cette proportion est stable depuis 1982. Sur l'ensemble, 56,6 p. 100 des toxicomanes sont, soit sans profession, soit au chômage. Mais il ne faut pas se tromper de débat : ce n'est pas le chômage qui conduit à la toxicomanie, mais souvent l'inverse.

Tous ces paramètres indiquent donc une aggravation de la toxicomanie, ce qui transforme en fléau social un fait de société à propos duquel beaucoup de débats de circonstances ont masqué la réalité, propagé des idées fausses et empêché longtemps la définition d'une véritable réponse sociale à ce fléau.

Je crois qu'aujourd'hui bien des idées reçues tombent et il faut s'en réjouir. Nous sommes loin de 1968, et de l'usage de la drogue comme moyen d'évasion pour une jeunesse en conflit avec la société.

Il faut définitivement mettre fin à la distinction théorique et suicidaire faite entre drogue dure et drogue douce.

Quelle qu'en soit la nature, toute consommation de drogue provoque des lésions neurologiques irréversibles. Elle imprime « une mémoire » dans le cerveau humain qui génère un phénomène de dépendance et d'accoutumance. Il est établi que la quasi-totalité des toxicomanes utilisateurs d'héroïne étaient d'anciens utilisateurs de drogue douce.

Il importait donc que les pouvoirs publics mettent en place une réponse adaptée à ce fléau et le Gouvernement que vous représentez s'y est employé depuis dix-huit mois.

Je voudrais ici, pour rendre compte de votre démarche, reprendre les conclusions du comité interministériel de lutte contre la toxicomanie, citer quelques exemples concrets et assortir mon propos de quelques observations qui pourraient éclairer votre démarche pour les mois à venir.

Le 23 septembre 1986, un comité interministériel de lutte contre la toxicomanie a proposé quatre séries de mesures qui constituent les axes d'une politique globale de lutte contre la toxicomanie.

Il s'agit d'accroître les efforts de prévention, tant en matière de formation que d'information, d'encourager la recherche, de mettre en place les moyens permettant d'appliquer la loi du 31 décembre 1970, et d'aggraver les peines encourues par les trafiquants.

En 1987, la mission interministérielle a bénéficié de 250 millions de francs en crédits d'intervention, qui ont été affectés, pour 25 millions de francs à la prévention, 4 millions de francs à la recherche, 45 millions de francs à la répression, 156 millions de francs au dépistage, à l'accueil et aux soins de toxicomanes et, enfin, 20 millions de francs pour la prise en charge des soins hospitaliers aux toxicomanes.

Pour 1988, les moyens de la mission sont représentés par une dotation de fonctionnement de 100 000 francs. Quant aux crédits d'intervention, ils sont globalement reconduits, compte tenu d'un transfert de 53 millions de francs sur les crédits de la jeunesse et des sports.

Je voudrais simplement m'étonner, monsieur le ministre, de ce que, à la lecture du fascicule budgétaire de la justice, au titre III, pour le chapitre 37-00 regroupant les crédits de la mission interministérielle, on note la suppression de 50 millions de francs, par ajustement aux besoins.

La reconduction des crédits doit-elle s'entendre compte tenu de reports de crédits non consommés en 1987 ? Mais alors comment expliquer cette non-consommation de crédits pour un montant aussi élevé, alors que les besoins sont si criants ?

Le premier axe de votre politique est résolument tourné vers la prévention. Cela passe par la formation des personnels de police, de gendarmerie, des magistrats, des personnels sociaux et pénitentiaires, ainsi que par la formation de personnels-relais relevant de l'éducation nationale.

Les actions d'information sont multiformes et conduites soit par les ministères de la santé, de la jeunesse et des sports ou encore de l'éducation nationale, soit par des collectivités locales associées à des partenaires privés.

Je ne ferai que citer les initiatives de la ville de Paris, du Havre, ou de la Seine-Saint-Denis.

L'Etat subventionne également des actions menées par des associations municipales, départementales ou même nationales, comme l'association toxicomane-jeunesse ou la fédération nationale de lutte contre la drogue. Ces actions font appel à de multiples supports : presse, édition, brochures, clips vidéo, publicité...

A ce sujet, et tout en reconnaissant le bien-fondé d'une politique active de prévention, je voudrais me faire l'écho d'un certain nombre de collègues membres du groupe d'études.

Il ne faudrait pas, par la voie d'une information tous azimuts, faire plus de mal que de bien. Et là nous touchons à un problème effroyablement complexe, qui est celui de la liberté de presse et d'édition.

Pour être efficace, cette information doit être bien faite ; elle devrait être contrôlée. Or, ce contrôle n'est pas effectif puisque certaines brochures, bien intentionnées et en toute sincérité, publient des informations totalement mensongères.

A titre d'exemple, j'ai vu dans une revue le classement du L.S.D. dans la catégorie des drogues prétendument « douces » ; ou encore, certaines brochures mises en vente à titre d'information constituent en réalité une véritable apologie de la toxicomanie.

Ne faudra-t-il pas un jour relire et éventuellement modifier la loi de juillet 1949 relative aux publications destinées à la jeunesse, afin que ce type de brochures ou de presse soit soumis à un visa effectif de conformité pour éviter toute déviation ?

Je n'insisterai pas sur le volet répression de votre politique, car nous en avons largement discuté et encore tout récemment, lors du débat sur le projet de loi relatif à la lutte contre le trafic et l'usage de stupéfiants.

Il faut poursuivre dans cette voie, c'est-à-dire multiplier les arrestations et les saisies, punir sévèrement les trafiquants, ne serait-ce que pour décourager les trafiquants potentiels, surtout par le tarissement de l'offre et donc par l'augmentation du coût de la marchandise afin de dissuader les jeunes de continuer à se droguer.

En ce qui concerne le volet des soins, votre action tend à réactiver le contenu de la loi du 31 décembre 1970, à savoir l'injonction thérapeutique. Je ne reviendrai pas sur les raisons tant psychologiques que matérielles qui ont quasiment empêché toute application de ce texte pendant dix-sept ans.

Or il est fondamental que, parallèlement à la politique de répression, la lutte contre la toxicomanie s'appuie sur un système de soins développé.

La circulaire conjointe justice-santé du 12 mai 1987 pose le principe d'une coordination des actions qui sont menées par les autorités judiciaires et par les autorités sanitaires et sociales pour mettre en œuvre l'injonction thérapeutique.

Par ce dispositif, il s'agit de mettre fin aux réticences très fortes qui animaient une partie des membres du corps médical à l'égard de l'institution judiciaire. Il faut redéfinir leur rôle, en matière tant d'information auprès du ministère public, que de surveillance du toxicomane relevant de la procédure de l'injonction thérapeutique.

La mise en œuvre de ce dispositif est encore trop récente pour être appréciée à sa juste valeur. Mais, d'ores et déjà, quelques difficultés pratiques surgissent concernant les toxicomanes eux-mêmes.

Les consommateurs de drogues douces, dont l'intoxication est difficilement décelable, ne relèvent pas d'un traitement médical. Face à un usager trafiquant, il est difficile de privilégier l'aspect soin au détriment de l'aspect répression, qui aboutirait à l'incarcération du toxicomane. Or, une grande partie du trafic de drogue se fait par les usagers trafiquants. De plus, le toxicomane est souvent interpellé comme témoin, pour arrêter de gros fournisseurs, mais non inquiété en échange de sa déposition.

Au-delà de ces problèmes pratiques, le développement de l'injonction thérapeutique se heurte à l'insuffisance des structures aptes à traiter les toxicomanes. Ainsi, six cents places de postcure existaient au 31 décembre 1987, et nous savons tous que c'est très insuffisant.

Parallèlement à la procédure d'agrément du ministère de la santé, le ministère de la justice finance également ce type de structures, par le biais d'une convention avec la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, la D.D.A.S.S. Par ce moyen, le nombre de places en postcure devrait être doublé. Mais il convient d'étudier avec soin ces dossiers d'agrément et de s'assurer de la qualité des soins et des activités proposés par ces différents centres.

Je voudrais également noter - cela me paraît très important - l'effort fait par le ministère de la santé en ce qui concerne les centres d'accueil, les réseaux de familles d'accueil et la mise en place des antennes toxicomanies dans les services médico-psychologiques régionaux.

Ces mesures ont un double intérêt. D'une part, elles tendent à développer des moyens de réinsertion pour le toxicomane, selon des formules très variées. D'autre part - c'est très important - elles constituent un soutien indispensable pour les familles des toxicomanes qui peuvent y trouver là des renseignements de tous ordres et un soutien moral.

Je ne dirai qu'un mot de la recherche que vous voulez encourager. Elle est développée sur trois niveaux : la recherche fondamentale, la recherche clinique et la recherche épidémiologique.

Je rappellerai que la mission interministérielle a affecté quatre millions de francs en 1987 à ces programmes de recherches.

C'est un acte très positif, mais qui doit être structuré. Je pense que les chercheurs en ce domaine ont besoin d'objectifs précis pour que leurs travaux aient une réelle efficacité et puissent se traduire en termes concrets.

En conclusion, monsieur le garde des sceaux, je veux, en tant que président de ce groupe d'étude, saluer les efforts courageux faits par le Gouvernement en matière de lutte contre la toxicomanie. Cependant, il reste beaucoup à faire, notamment en ce qui concerne la création de centres d'accueil et d'information pour les familles et les toxicomanes eux-mêmes.

J'insiste également sur l'impérieuse nécessité de renforcer la coordination interministérielle. C'est un élément fondamental pour le succès de votre entreprise, de notre entreprise.

En conséquence, il me paraît très important que le Gouvernement retienne la proposition du Sénat tendant à créer un institut national de l'enseignement de la recherche, de l'information et de la prévention sur les toxicomanies.

Les études et les orientations faites par cet institut auraient une valeur incontestée, à l'abri des polémiques partisanes et politiques, et le Gouvernement pourrait s'y référer pour définir sa politique de lutte contre la toxicomanie. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que 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. Rudloff.

M. Marcel Rudloff. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, traditionnellement cette discussion budgétaire est l'occasion de faire le bilan des efforts budgétaires, d'une part, et un bilan sommaire de la santé de la justice en France, d'autre part.

Sur le premier bilan, je serai très bref, car les exposés de nos quatre rapporteurs ont été exhaustifs et concluants. Il est évident que, cette année, les sujets de satisfaction l'emportent sur les sujets d'inquiétude. Les uns et les autres ont été parfaitement exposés par nos rapporteurs.

Il est clair qu'un projet de budget qui, dans des moments difficiles, progresse de 10 p. 100 est acceptable. C'est la raison pour laquelle je ne voudrais pas m'apesantir à mon tour sur cet élément de réflexion. Etant satisfaisant dans l'ensemble, ce projet de budget peut être approuvé.

Je serai un peu plus long sur le deuxième bilan, qui concerne la santé de la justice en France, compte tenu de l'image que s'en fait actuellement l'opinion publique. Sur ce point, hélas ! je suis beaucoup plus réservé et beaucoup plus inquiet que sur le premier point, car la situation ne s'est pas améliorée, loin de là !

Les reproches habituels qui étaient faits jusqu'à présent et qui touchaient essentiellement la technique - inefficacité, longueur et complexité des procédures - sont maintenant dépassés et remplacés - ce qui me paraît beaucoup plus grave - à tous les niveaux et dans tous les domaines, par des accusations mettant en cause l'indépendance de la justice.

Ceux qui, comme la plupart d'entre nous, ont été élevés dans le respect absolu du droit et de la justice ne peuvent, sans inquiétude et sans amertume, assister au développement universel de tous les soupçons à l'encontre de la justice.

Tout le monde s'en mêle et dans tous les domaines.

Tout le monde s'en mêle, disais-je, depuis les hautes autorités responsables de l'Etat - les politiques, les syndicalistes, les professeurs, les journalistes, les avocats et les magistrats eux-mêmes - jusqu'aux citoyens dénués de toutes responsabilités.

Je constate cette mise en cause de l'indépendance de la justice avec énormément de regret et d'autant plus fortement que la situation n'est pas la même dans d'autres pays, même dans des pays qui n'étaient pas jusqu'à présent considérés comme exemplaires en cette matière. Je dirai donc tout simplement que, quelles que soient les critiques qui sont adressées aux juges allemands par l'opinion publique allemande, jamais, ou presque jamais, n'apparaît une accusation de dépendance à l'égard du pouvoir politique.

Cette situation rend amers tous ceux qui croient à la justice et à l'indispensable respect de la justice.

Que faire ? Monsieur le ministre, mes chers collègues, je n'ai pas la prétention d'apporter une solution, surtout pas une solution unique.

Je pense cependant que nous sommes tous responsables, à tous les niveaux - d'abord l'Etat, puis les juges eux-mêmes et, enfin, tous les Français - et que nous devons essayer de remédier à la situation.

Que doit faire, que pourrait faire l'Etat ? Tout d'abord - et je ne ferai que répéter ce qu'ont dit MM. les rapporteurs et M. le président de la commission des lois, avec l'autorité qui est la sienne - il est nécessaire de penser plus intensément à l'amélioration de la situation matérielle et morale des juges de notre pays. C'est la base même de l'autorité de la justice.

On a évoqué l'affaire pénible et dérisoire des rémunérations accessoires des magistrats. Oui ! la distorsion est intolérable eu égard aux sujétions et aux responsabilités des juges. Oui ! monsieur le garde des sceaux, comme vous le dites vous-même, le rattrapage est insuffisant, et ce n'est pas votre faute s'il n'est pas rapide.

La parité est indispensable entre les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif. Mais ce n'est pas seulement une question d'argent, une question de « gros sous » ! Monsieur le garde des sceaux, dites à votre collègue responsable du budget ce que nous vous disons et soumettez-lui ces constatations, qui ne sont pas dues au hasard !

En République fédérale d'Allemagne, où les magistrats sont mieux traités et plus nombreux, leur indépendance n'est jamais mise en doute. En France, l'indépendance des juges administratifs n'a jamais été mise en doute par l'opinion publique.

Les deux choses me paraissent donc liées. La considération matérielle entraîne inmanquablement la considération morale, qui elle-même en dépend. Ces phénomènes sont liés et concomitants.

Puisque je parle de considération morale, j'ajouterai un autre élément de réflexion. A mon avis, il faut éviter les réformes trop fréquentes de procédure, qui paraissent être motivées par la méfiance à l'égard de juges ou d'une catégorie de juges.

Comme vous le savez, celui qui vous parle n'est pas un opposant systématique, loin de là ! Je suis cependant réservé devant la multiplication des réformes qui, au moment où elles sont prises, paraissent inmanquablement motivées par une certaine méfiance et qui apportent par conséquent de l'eau au moulin de ceux qui veulent altérer la considération des juges, qu'il s'agisse des juges d'instruction, des juges pour enfants ou des juges correctionnels.

Il s'agit là d'une piste de réflexion. Il en est une autre - M. le président de la commission des lois y a fait allusion - pour l'année ou les années à venir, à savoir la mise en chantier, au-delà des problèmes de procédure, de réformes sur les problèmes de fond.

Pour ma part, j'en propose deux, l'une portant sur le sens de la peine et l'autre traitant de la situation pénale des mineurs.

La première soulève des difficultés mais nous sommes parvenus au point où il faudra choisir plus précisément entre la peine d'élimination et la peine d'éducation. Il n'existe pas de

solution miracle au problème de l'incarcération. Ni l'une, ni l'autre de ces deux théories ne sont valables et ne résistent aux faits.

Comme nous en avons eu, hélas ! la preuve récemment dans l'affaire de la centrale de Saint-Maur, la situation matérielle n'est pas le seul élément de la politique carcérale.

Je vais vous faire part d'un paradoxe qui peut paraître choquant. La peine de l'incarcération n'est véritablement ressentie que par ceux qui veulent être libres. Ceux pour lesquels l'emprisonnement ou l'absence de liberté est indifférent ne cherchent pas à s'évader alors que tous les autres cherchent tôt ou tard à s'évader puisque, par définition, la peine, c'est l'absence de liberté.

Par conséquent, dans le monde carcéral, il y a toujours une source de conflits qu'il faut prendre en compte.

Je me demande alors si nous ne devons pas reprendre le débat de la certitude de la peine et si, à partir d'un certain niveau, la peine incertaine ne correspond pas mieux à la mentalité du monde carcéral que la peine déterminée. Je n'ai pas de réponse valable pour tous les cas. Il me semble toutefois que, pour certaines affaires graves ou certains criminels particulièrement difficiles, la peine incertaine, c'est-à-dire la peine renouvelée, qui a parfois été étudiée, mérite d'être réexaminée ; puisqu'un problème se pose, on pourrait l'étudier.

Doit-elle être un absolu ? Doit-elle être une exception ? L'affaire mérite d'être étudiée pour ne pas laisser l'impression que ceux qui sont chargés de la remise de peine font preuve d'indifférence ou d'arbitraire.

On a largement fait allusion au traitement pénal des mineurs.

Il n'y a pas que des mineurs très difficiles, il y a aussi des mineurs qui sont auteurs de petits larcins ; tous ne sont pas justiciables de la prison.

De plus, c'est, hélas ! une caractéristique de notre civilisation, l'âge moyen des délinquants dégringole, de plus en plus de délits sont commis par des enfants.

La limite entre la prévention sociale et l'intervention de la justice peut-elle être toujours tracée avec certitude ? Certainement pas ! Des réflexions doivent être menées, notamment sur le terrain. J'ai été heureux d'apprendre - M. de Cuttoli l'a précisé dans son rapport - qu'à partir de la réforme de l'éducation surveillée, des réflexions étaient faites en ce sens par la Chancellerie. Il s'agit-là, me semble-t-il, d'un élément particulièrement important de la délinquance.

Il existe une lacune. A l'évidence, l'appareil judiciaire actuel, y compris l'éducation surveillée malgré sa souplesse, ne répond pas à ce qui constitue un vice fondamental de la vie en société, à savoir qu'une partie de cette société échappe totalement aux critères habituels d'intervention en raison de son âge.

Nous avons là deux pistes de réflexion auxquelles s'ajoute, bien sûr, la suppression ou l'atténuation, nécessaire nous semble-t-il, de la distinction entre milieu ouvert et milieu fermé, ce dernier ayant bien entendu une connotation péjorative. Il est des cas de délinquance qui nécessitent des solutions mieux adaptées.

Voilà ce qui relève de la responsabilité de l'Etat. Mais il n'est pas seul responsable, les juges et leurs auxiliaires peuvent également faire des efforts pour redonner une meilleure santé à la justice.

Comment ? Tout simplement, et vous l'avez dit, monsieur le garde des sceaux, en encourageant les initiatives. Ce sont, en effet, les initiatives jurisprudentielles, les initiatives de procédure et de technique judiciaire ou d'administration de la justice qui ont été à la base des réformes les plus heureuses. Je n'en veux pour preuve que l'exemple du référé qui est aujourd'hui le modèle même de la procédure admise par l'ensemble des justiciables et qui a fait faire un progrès considérable à la justice.

Monsieur le garde des sceaux, pour quoi ne lanceriez-vous pas un concours d'idées ? Les juges ont des idées, les avocats aussi ! Peut-être pourriez-vous développer ainsi l'esprit d'initiative et d'innovation dans la technique judiciaire. Nous en avons besoin.

Enfin, il faut inciter tous les Français à faire un effort afin de s'informer sur leur justice. Ils doivent dépasser les « on dit » et les procès d'intention et comprendre que faire le procès de la justice c'est, en réalité, faire le procès de la démocratie et de la liberté.

Une éducation civique s'impose, mes chers collègues. J'en suis de plus en plus convaincu lorsque j'entends ou lorsque je lis les énormités qui circulent sur la justice et son fonctionnement. L'ensemble de nos concitoyens doivent admettre que l'autorité de la chose jugée comme le respect des juges et de la justice sont un des fondements de la liberté et de la démocratie, au moins autant que les institutions politiques.

Monsieur le garde des sceaux, en conclusion de cette réflexion annuelle, force est de constater qu'une fois encore nous sommes confrontés à deux risques très graves : d'une part, la justice risque d'être un enjeu politique et, d'autre part, elle risque de ne plus intéresser ni l'Etat ni nos concitoyens.

Or la justice ne peut être un enjeu politique, car elle n'appartient à personne et l'Etat ne peut ni s'en désintéresser ni s'en dégager car, sans justice, il n'y a pas d'Etat : c'est l'anarchie.

De plus, le citoyen ne peut pas lui non plus se désintéresser de la justice car, sans justice, il n'y a pas de liberté : c'est la violence, l'arbitraire.

Voilà, mes chers collègues, ce que nous devons rappeler à temps, à contretemps, ici, ailleurs, partout, aujourd'hui, ce que nous devons rappeler demain et l'année prochaine lors de la discussion budgétaire ! *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

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

M. Michel Rufin. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la justice est chose trop précieuse pour être négligée. Elle doit, pour être crédible et sereine, disposer des moyens indispensables à son bon fonctionnement. C'est pourquoi il est particulièrement réconfortant de constater que, pour la seconde année consécutive, les crédits alloués à la Chancellerie traduisent la volonté du Gouvernement d'accorder une priorité certaine à notre système judiciaire.

Augmenté déjà de 10 p. 100 en 1987, malgré la rigueur budgétaire, le budget de la justice progresse, cette année, de 10,3 p. 100, bénéficiant de l'un des taux de croissance budgétaire les plus forts pour 1988.

Plus de 102 p. 100 de progression des dépenses en capital, avec 124 p. 100 pour l'administration pénitentiaire. Plus de 172 p. 100 pour les autorisations de programme, avec 235 p. 100 pour l'administration pénitentiaire.

Ces chiffres sont à eux seuls suffisamment éloquents pour ne pas être commentés, si ce n'est pour rappeler que ce budget est essentiellement un budget d'équipement, dont l'un des objectifs principaux est la lutte contre le surpeuplement des prisons et la mise en œuvre du programme de 15 000 places de détention d'ici à 1991, avec l'ouverture dès l'an prochain de 4 000 places et la création, pour l'administration pénitentiaire, de 803 postes nouveaux.

Monsieur le garde des sceaux, je voudrais souligner combien l'effort consenti sur ce point est remarquable, car il correspond non seulement à un choix politique que vous avez voulu mais encore à une ardente nécessité.

Nous savons que certains esprits chagrins, enclins uniquement à la critique systématique, dénoncent en ce domaine la politique du « tout carcéral » et de la répression, mais le manque de sérieux et de réflexion dont ils font preuve, en confondant politique répressive et amélioration des conditions de détention des prisonniers, est la preuve évidente de leur mauvaise foi et de leur parti pris.

J'ai eu l'honneur de participer, au début de cette année, à différentes missions d'information effectuées par la commission des lois du Sénat dans plusieurs établissements pénitentiaires.

J'ai pu ainsi constater combien certaines de nos prisons étaient anciennes, vétustes et encombrées. S'il m'apparaît juste et normal qu'une personne coupable d'un délit, d'un crime, soit condamnée et paie sa dette envers la société, elle doit toutefois effectuer sa peine d'emprisonnement dans des conditions décentes, respectant sa dignité humaine et préparant ainsi sa future réinsertion sociale.

Il faut également continuer à réduire le taux et la durée de la détention préventive en France. Au 1^{er} janvier 1986, les prévenus incarcérés représentaient plus de 50 p. 100 des

détenus ; au 1^{er} octobre dernier, ils n'en représentaient plus que 41 p. 100. Ce résultat est encourageant et positif et nous souhaitons qu'il soit encore amélioré.

Acceptez, monsieur le ministre, tous nos remerciements pour cette modernisation remarquable de l'administration pénitentiaire, qui était si nécessaire à notre pays.

Je voudrais, à cet égard, marquer la satisfaction du département que j'ai l'honneur de représenter ici, la Meuse, pour lequel deux opérations ont été retenues, l'une à Saint-Mihiel, l'autre à Montmédy, au titre du programme d'urgence fixé en 1986. Une caserne désaffectée mais en état sera ainsi transformée en centre de détention à Montmédy : 550 places y sont prévues, dont 80 *extra-muros* dans une annexe spécialement aménagée pour certaines catégories de détenus, en fin de peine ou sous liberté conditionnelle, marquant ainsi une volonté de réinsertion sociale.

Il semblerait toutefois - j'y insiste, monsieur le ministre - que, pour les travaux de construction, des difficultés aient surgi entre les différentes commissions contrôlant le dossier, retardant ainsi le choix du concepteur réalisateur et le bon déroulement de l'opération. Pourriez-vous nous rassurer à ce sujet, monsieur le ministre ? Par avance, je vous en remercie.

Vous avez également vivement encouragé les chantiers de jeunes détenus, institution remarquable de réalité sociale et de réinsertion des jeunes délinquants.

Les expériences qui se sont déroulées et se déroulent sur ces chantiers de jeunes sont, jusqu'à présent, des réussites et celles, trop rares, qui ont fonctionné dans mon département se sont parfaitement passées, à la satisfaction de tous, notamment de la population.

Pouvez-vous, monsieur le garde des sceaux, nous confirmer que ces chantiers seront poursuivis et développés, même si leur coût est assez élevé, car leur efficacité n'est plus à démontrer.

Le second problème sur lequel je souhaite vous interroger, monsieur le garde des sceaux, a trait à l'« inflation judiciaire » que nous connaissons depuis plusieurs années et qui occasionne l'engorgement des juridictions, affectant sérieusement le bon fonctionnement de la justice.

Entre 1960 et 1984, j'ai relevé que le nombre des affaires civiles jugées devant les cours d'appel a augmenté de 204 p. 100 et celui des affaires pénales de 140 p. 100. Devant les tribunaux de grande instance, la hausse est respectivement de 200 p. 100 et de 99 p. 100 et, devant les tribunaux d'instance, elle est de 130 p. 100 et de 107 p. 100.

Je sais, monsieur le garde des sceaux - vous venez encore de nous le rappeler - combien vous êtes conscient de cette difficile et délicate situation.

Pour remédier à ces insuffisances, vous avez élaboré, dès la fin de 1986, un plan de cinq ans pour la modernisation des services judiciaires, en y consacrant 750 millions de francs. En 1987, vous avez déjà esquissé une partie de celui-ci et, en 1988, vous mettez en application plusieurs mesures pénales dans votre projet de budget. Vous y avez d'ailleurs fait allusion dans votre propos liminaire.

Je crois qu'il est impératif que les structures existantes soient mieux gérées. A cet égard, vous avez poursuivi l'informatisation des services sur la base des propositions formulées par la société Télé-Système, en étant conscient des erreurs de votre prédécesseur qui a suréquipé les services sans s'assurer de la formation du personnel et de la qualité des logiciels.

S'il faut accroître les effectifs de la magistrature, il faut également chercher à mieux répartir les tâches. Je rappelle qu'entre 1975 et 1985, si le volume des affaires a progressé de 88 p. 100, les effectifs en magistrats ne se sont accrus que de 20 p. 100.

Il est donc inévitable que cette dichotomie se traduise par une hausse du stock des affaires en suspens et par un allongement des délais de jugement, occasionnant dans l'opinion publique, hélas ! des mouvements divers sur la qualité et l'efficacité de notre justice, que mettent d'ailleurs à profit tant de gens mal intentionnés.

Je rappelle que les décisions judiciaires, en 1986, demandaient dix-neuf mois devant les cours d'appel, douze mois devant les tribunaux de grande instance, et que la durée moyenne des instructions pénales s'élevait à onze mois.

Nous sommes conscients, monsieur le ministre, des efforts que vous avez entrepris pour remédier à cette situation et trouver les moyens nécessaires pour atténuer cet engorgement des tribunaux.

A cet égard, parvenir au règlement amiable des litiges de faible importance par la conciliation est certainement une excellente idée, qui avait trouvé sa première expression par le décret du 20 mars 1978.

La conciliation intervient rapidement et immédiatement après le fait générateur du litige. Elle ne présente aucun risque juridique ou financier. Facultative, informelle, non concurrente, mais complémentaire des institutions juridiques traditionnelles, la conciliation est proche et bien perçue de nos concitoyens, notamment en milieu rural. Je vous remercie vivement d'avoir pensé à lui donner un nouvel essor.

Je voudrais parler maintenant de la situation matérielle des magistrats. Nous constatons une lente mais réelle dégradation du régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire par rapport à ceux de l'ordre administratif. Ainsi, le taux moyen de leurs indemnités est de 18 p. 100 alors que, par exemple, celui des indemnités versées aux conseillers de tribunaux administratifs est au minimum de 32 p. 100. Rien ne justifie un semblable décrochement.

Il est urgent de rétablir la parité afin que les magistrats de l'ordre judiciaire ne s'imaginent pas appartenir à une catégorie différente et délaissée par rapport à leurs collègues de l'ordre administratif. La dignité et la qualité de notre magistrature est en cause.

Les mesures correctives indispensables en ce domaine supposent - vous l'avez confirmé - une dotation d'environ 180 millions de francs répartie sur trois exercices budgétaires, soit 60 millions de francs par année.

Le projet de budget initial pour 1988 prévoyait seulement 22 millions de francs à cet effet. Cette mesure, incontestablement novatrice, était néanmoins insuffisante, vous l'avez dit vous-même, et l'Assemblée nationale a voté un complément de 21 millions de francs.

Je forme le vœu, monsieur le garde des sceaux, que les crédits nécessaires, soit environ 17 millions de francs pour atteindre le seuil de 60 millions de francs, puissent être débloqués pour 1988 grâce au vote du Sénat.

Par ailleurs, s'agissant des fonctionnaires des services judiciaires, il convient de noter la suppression prévue de 282 emplois, dont 117 greffiers, pour cause d'économie budgétaire.

Cette disposition correspond à la participation du ministère de la justice à l'effort général de réduction des effectifs de l'Etat ; mais, dans la conjoncture actuelle, il est légitime de s'interroger sur le bien-fondé de son application à la justice.

Il est indispensable que les greffes disposent des moyens nécessaires à leur fonctionnement et ne constituent pas de nouveaux goulets d'étranglement qui s'ajouteraient à ceux qui existent par ailleurs.

Je prendrai rapidement un exemple que je connais bien : dans mon département, il est envisagé de supprimer un poste de greffier - catégorie B - au tribunal de grande instance de Verdun. Ce projet suscite un légitime émoi dans les services du tribunal, confronté déjà à des difficultés ponctuelles d'effectifs consécutives au fait qu'au secrétariat-greffe le tableau des effectifs est toujours le même depuis 1958, alors que le temps de travail a diminué, que le travail à temps partiel s'est développé et que le nombre des affaires va croissant. De plus, l'ouverture dans les mois à venir du centre de détention de Montmédy, que j'évoquais précédemment, impliquera certainement des charges supplémentaires. Elle nécessitera, sans aucun doute, la création d'un poste de juge de l'application des peines et, évidemment, l'assistance d'au moins une personne de secrétariat.

Je voulais vous rendre attentif, monsieur le ministre, à cette situation et vous en rappeler les principales données.

Au-delà de ces quelques réflexions, je tiens à saluer avec quelle cohérence et détermination le Gouvernement, et vous-même, monsieur le garde des sceaux, avez engagé une action efficace contre les difficultés réelles auxquelles se heurte l'ensemble de notre système judiciaire.

Bien évidemment, tous les problèmes ne peuvent être réglés la même année, mais la preuve est à présent faite que la justice n'est plus l'éternelle sacrifiée sur l'autel de la rigueur.

Je voterai ce budget avec le groupe du R.P.R., car je suis convaincu qu'il constitue un tournant majeur par rapport aux errements d'un passé récent et qu'il est un des éléments indispensables du programme de lutte contre l'insécurité,

dont les premiers résultats sont très encourageants et positifs. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

M. Paul Loridant. Le budget que vous présentez, monsieur le garde des sceaux, comporte incontestablement des choix.

Vous préférez développer une politique qui s'appuie pour l'essentiel sur l'enfermement. Nous avons déjà dénoncé cette tendance lors de la discussion du projet de loi relatif au service public pénitentiaire, projet de loi dit des prisons privées, et qui a connu, vous le savez, bien des rebondissements.

Le budget pour 1988 est le prolongement logique et direct pour partie de cette loi. Nous vous avons longuement interrogé au mois d'avril sur les modes de financement de ces prisons que vous vouliez construire. Par votre budget pour 1988, vous nous confirmez que cela se fera par voie budgétaire.

Le budget de la justice voit ses crédits de paiement augmenter de 102 p. 100 et les autorisations de programme de 172 p. 100. Pour la seule administration pénitentiaire, l'augmentation s'élève à près de 30 p. 100. Elle traduit la mise en œuvre d'une voie que nous jugeons par trop carcérale visant à rassurer la population par un discours et une politique dits sécuritaires, ce qui n'est pas sans conséquences sur d'autres actions dont vous êtes également le premier maître d'œuvre.

Ainsi, ce programme massif de constructions neuves a pour corollaire le gel, pour plusieurs années, des rénovations d'équipements pourtant nécessaires. Or des événements tels que ceux des Baumettes et de Saint-Maur entraîneront des dépenses supplémentaires.

Par ailleurs, des projets considérés pourtant jusqu'alors comme prioritaires prendront encore du retard ; je pense, en particulier, à l'achèvement de la prison des femmes de Fleury-Mérogis, sujet sur lequel je vous ai déjà personnellement interrogé.

Nous nous rappelons tous les événements qui sont intervenus cet été et qui, après la mutation du directeur de Fleury-Mérogis à Rennes, vous a conduit à déplacer une partie des femmes détenues vers la prison de Fresnes, ce qui exclut pour l'instant la poursuite de l'hôpital pénitentiaire de Fresnes.

Qu'attendez-vous, monsieur le garde des sceaux, pour achever le centre pénitentiaire féminin de Fleury-Mérogis, où les conditions de détention des femmes ne sont pas dignes d'un pays comme le nôtre et surtout ne respectent pas suffisamment la dignité de ces femmes ?

Parlant de la prison de Fleury-Mérogis, permettez-moi, monsieur le garde des sceaux, de rendre hommage au personnel compétent et dévoué de ces centres pénitentiaires et de saluer tout spécialement l'action de celui qui a été un grand directeur jusqu'à sa mutation dans un autre département, mutation-promotion qui s'apparente plutôt, tout le monde le pense, à une sanction.

Plus grave encore est votre politique, car elle sacrifie dans d'autres domaines la prévention et la lutte contre la récidive. Votre option par trop carcérale vous conduit, je l'ai déjà dit, à négliger et à mettre en cause un domaine tout aussi essentiel, celui de l'éducation surveillée.

En effet, pour la deuxième année consécutive, le budget de l'éducation surveillée est marqué par une excessive rigueur : les crédits de cette direction n'augmentent plus que de 1,83 p. 100 alors même que cette institution est en crise depuis l'année dernière, notamment à la suite de la suppression de 209 postes. Comme mon collègue député, M. Gilbert Bonnemaison, j'y vois un désengagement et un désintérêt certains de votre action ministérielle à l'égard de la politique de prévention de la délinquance juvénile.

De nouveau, l'éducation surveillée paie vos choix idéologiques de réduction générale des emplois d'Etat laquelle, épargne pourtant l'administration pénitentiaire.

Pour 1988, 67 emplois éducatifs sont supprimés et 25 emplois éducatifs sont transformés en emplois d'encadrement administratif. Au total, ce sont 92 postes d'éducateur qui seront donc supprimés en 1988.

N'y a-t-il pas là une contradiction ? Vous renforcez l'appareil administratif. Où est donc le « moins d'Etat pour mieux d'Etat », préconisé par votre majorité ? Et vous le faites au détriment de l'action locale effectuée sur le terrain, alors que,

justement, c'est là que les personnels attendent des moyens supplémentaires appropriés qui leur permettraient de lutter plus efficacement contre la récidive.

S'agissant de ces personnels, les promotions et les recrutements sont bloqués, les retours en disponibilité suspendus.

Ces quelques exemples suffisent à démontrer la pénalisation grave qui affecte de nombreux agents de l'éducation surveillée. Près de deux cents sont concernés dont les droits sont purement et simplement bafoués.

La crise de l'institution s'aggrave encore par trois mutations-sanctions de responsables hiérarchiques intervenues au cours des derniers mois. La direction de l'éducation surveillée préfère pudiquement les qualifier de redéploiement administratif.

En clair, on assiste à la déstabilisation d'une institution dont le rôle en faveur de la prise en charge et de la prévention de la délinquance des mineurs est largement reconnu. Cette remise en cause s'aggrave du fait que surgissent à votre initiative des projets de centres fermés ou semi-fermés dont l'un de vos prédécesseurs, auteur de la loi « sécurité et liberté », avait pourtant reconnu l'échec en supprimant le dernier en 1979.

Quelles sont vos intentions en ce domaine ? Par cette interrogation, monsieur le garde des sceaux, je vous fais part de l'inquiétude non seulement des sénateurs socialistes, mais aussi - c'est ce qui compte le plus - de tous ceux qui, inlassablement, luttent contre la délinquance juvénile.

Je voudrais, monsieur le garde des sceaux, à cette tribune, apporter le témoignage de l'action efficace que mène sur le terrain l'éducation surveillée.

En tant que maire de la commune des Ulis, je suis en train, avec cette administration, de mettre sur pied un projet de création d'un restaurant d'application qui s'appellera :

« Les trois fourneaux ». Pourquoi une telle appellation ? Parce que, à la fois, l'éducation nationale, l'éducation surveillée et la commune des Ulis sont concernées. Je puis vous assurer, monsieur le garde des sceaux, que les agents de l'éducation surveillée sont présents à nos côtés sur le terrain et travaillent efficacement. Je pourrais en dire tout autant à propos de l'opération « Eté-Jeunes. »

Monsieur le garde des sceaux, la commune que j'ai l'honneur de diriger travaille tout spécialement en collaboration avec vos services. Depuis la création des peines de substitution, elle a accueilli plus de trente T.I.G. Cela prouve bien que je ne suis pas systématiquement fermé aux actions menées par les fonctionnaires de votre administration.

Je vois donc dans votre budget un déséquilibre non pas financier, mais politique.

Il s'agit d'un déséquilibre excessif en faveur de la répression et - j'en parlais au début de mon intervention - les événements de la maison d'arrêt de Saint-Maur dus à des restrictions en matière de remise de peines nous interrogent sur ce point, même si ces détenus font partie pour la plupart du grand banditisme. Ces restrictions ne sont que l'expression visible de votre politique pénitentiaire par trop carcérale.

Monsieur le garde des sceaux, on ne peut pas, on ne doit pas prendre le risque d'une explosion dans les prisons, vous le savez bien. Je vous rappelle que, lors de la discussion relative à la loi sur les prisons privées, j'avais présenté un amendement éloigné de tout électoralisme - dans ce domaine, on ne peut gagner des voix - sur les droits des détenus. Il y a là matière à réflexion.

Ce budget traduit également un déséquilibre au détriment de la prévention, de la réinsertion et de la lutte contre la récidive, toutes actions menées avec efficacité par les personnels de l'éducation surveillée.

Monsieur le garde des sceaux, vos récentes lois sur la répression du recel et sur la lutte contre le trafic des stupéfiants étaient nécessaires ; nous les avons d'ailleurs votées. D'autres adaptations devront suivre, notamment sur la prévention de la criminalité et sur les peines alternatives. Cela montre que nous nous retrouvons tout de même, quoique avec des nuances, sur certains dossiers.

La proposition de loi que j'ai déposée avec mes collègues socialistes sur les fausses cartes bancaires fait aussi partie des adaptations nécessaires tant ce phénomène se développe, à l'heure actuelle, de façon dangereuse et inquiétante. Je souhaiterais obtenir des précisions sur vos intentions en ce domaine, monsieur le garde des sceaux.

Le paiement par carte bancaire est, certes, une solution moderne, mais elle doit être aussi une solution sûre. C'est pourquoi je souhaite que nous revoyions la législation en ce domaine. Je vous serais reconnaissant, monsieur le garde des sceaux, de bien vouloir nous dire quelle suite vous donnerez à cette proposition de loi. J'ai cru comprendre, monsieur le garde des sceaux, que vous souhaitiez que soit menée une étude plus approfondie sur le sujet. Avez-vous donné, d'ores et déjà, des instructions à vos services en ce sens ?

Monsieur le garde des sceaux, je sais bien qu'au banc du Gouvernement comme dans les différents groupes politiques de notre Haute Assemblée, notre objectif à tous est la réduction de la délinquance. Cependant, si nos objectifs sont identiques, un fossé nous sépare. Je doute fort que la politique que vous mettez en œuvre permette à long terme d'obtenir des résultats significatifs.

En tout état de cause, le groupe socialiste refuse l'approche excessivement carcérale de votre action ministérielle, ainsi que les insuffisances de votre dispositif de prévention et de réinsertion. Il réclame donc votre budget, monsieur le garde des sceaux. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Daniel Millaud. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai dénoncé, depuis plusieurs années, aux différents secrétaires d'Etat ou ministres des départements et territoires d'outre-mer qui assument également la responsabilité de coordonner l'intervention outre-mer des différents ministères, la grande misère de la justice dans mon territoire.

Je croyais, en toute bonne foi, qu'il valait mieux prévenir que guérir et je disais encore, voilà à peine un an, que la charge de quelques magistrats supplémentaires reviendrait moins cher que l'entretien d'une compagnie républicaine de sécurité.

Je n'ai pas été entendu ou j'ai été mal compris, car les événements qui viennent de se produire à Papeete et l'arrivée en Polynésie française de plusieurs unités spécialisées dans le maintien de l'ordre m'amènent à penser que mes alarmes, qui se révèlent, hélas ! justifiées, n'ont jamais été transmises à votre ministère, monsieur le garde des sceaux. C'est pourquoi je m'adresse à vous aujourd'hui pour vous rappeler tout d'abord que le territoire que je représente est dispersé sur une surface aussi grande que l'Europe, qu'il est composé de plus d'une centaine d'îles, dont quatre-vingts environ sont habitées de façon permanente.

Or le code de procédure pénale, depuis le 1^{er} janvier 1984, interdit la tenue d'audiences foraines à juge unique en matière correctionnelle. Autrefois, les délits étaient jugés par un seul juge accompagné du greffier. Il faut maintenant trois juges, un substitut et le greffier. Le coût, la lourdeur des déplacements freinent la tenue des audiences foraines.

C'est ainsi qu'en trois ans une seule audience foraine a eu lieu à Rangiroa, que l'on peut atteindre facilement par avion en quelques heures. Il faut savoir que le calendrier n'a permis que la tenue d'une audience tous les dix-huit mois aux îles Marquises, alors qu'y résident déjà un juge et un greffier. Savez-vous, monsieur le garde des sceaux, que, pour trois jours de travail aux îles australes, il faut prévoir au moins douze jours de déplacement ?

Comme les affaires en instance à Papeete vont en augmentant, c'est maintenant l'heure du choix : ou bien le Gouvernement prévoit une augmentation suffisante du nombre de magistrats, et ce, lors d'un très prochain collectif, ou bien il envisage, de par son attitude, le retour à la tenue des audiences foraines par un juge unique ; qu'il dépose alors un projet de loi dans ce sens.

Par ailleurs, j'ai cru comprendre qu'il avait été envisagé la création d'un poste de président de chambre à la cour d'appel de Papeete, création qui serait compensée par la suppression de l'un des trois postes de conseiller de cette cour. En quatre ans, le nombre des affaires traitées par la cour d'appel a doublé. De plus, la collaboration des magistrats est de plus en plus sollicitée pour l'élaboration des textes à appliquer dans le Territoire. Je veux espérer que chaque création de poste ne correspondra pas à la suppression d'un autre ; ce serait sordide.

Je ne peux passer sous silence les problèmes liés à la situation matérielle des magistrats en service en Polynésie française : je veux parler de l'indemnité de logement et de l'ali-

gnement des indemnités de fonction sur celles qui sont servies aux autres grands corps de l'Etat en France, notamment aux magistrats de l'ordre administratif.

Enfin, il est nécessaire d'accroître le nombre des fonctionnaires du C.E.A.P.F. - corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française - et cela pour trois raisons.

En premier lieu, le statut de 1984 a modifié le partage des compétences entre l'Etat et le territoire et produit les mêmes effets que le « transfert des charges » en France ; ainsi, des agents rémunérés par le territoire servent-ils au palais de justice dans des services d'Etat. Il conviendrait de faire disparaître cette situation qui n'est pas normale.

En deuxième lieu, l'activité des juridictions de Papeete s'accroît, notamment dans le domaine du droit du travail et dans celui du droit commercial.

La reconnaissance de la langue tahitienne comme seconde langue officielle rend indispensable la création de deux postes d'interprète rémunéré par le territoire. Il n'en existe qu'un actuellement.

Pour conclure, je dois dire très fermement au Gouvernement que l'exercice de la justice est une compétence de l'Etat. En conséquence, celui-ci doit affecter en priorité sur les crédits dépensés outre-mer les sommes nécessaires à l'exercice de ses responsabilités. Serai-je entendu, monsieur le garde des sceaux ? *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

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

M. Félix Ciccolini. Monsieur le garde des sceaux, ce budget est l'occasion d'examiner la gestion de votre ministère, gestion qui nous apparaît en dents de scie.

L'évolution des divers secteurs dont vous avez la charge est très diversifiée et très différente, que ce soit pour les prisons, l'éducation surveillée ou encore les services judiciaires. On constate de votre part aussi bien de grands élans que des refus obstinés de s'engager vers des solutions de progrès, ou encore des hésitations ou des attitudes contradictoires et, d'une façon générale, une politique mal assurée du fait d'un manque d'harmonisation entre les diverses décisions et, assez souvent, de faux-semblants devant les difficultés.

Mon ami M. Loridant a abordé précédemment le problème des prisons. Nous nous réjouissons de la construction de 15 000 places et nous souhaitons évidemment que leur qualité soit tout à fait normale. Des engagements ont été pris à cet égard dans le projet de budget pour 1988, les engagements financiers suivront au cours des années à venir.

Heureusement, vos projets initiaux en la matière ont été réfrénés. Vous parliez en effet de 40 000 places. C'était, il est vrai, au moment où vous foncez « tête baissée » - pardonnez-moi l'expression - sur le tout-privé et c'était, inéluctablement, un retour au système de l'entreprise générale, qui avait cours au XVIII^e siècle.

Quinze mille places vont donc être construites. Pour l'année 1988, les programmes conçus antérieurement sont poursuivis. C'est ainsi qu'en 1987 on a construit 2 491 places ; en 1988, il y en aura 3 379.

Monsieur le ministre, tout cela est valable pour le milieu fermé, mais il ne faut pas continuer à miser uniquement sur ce dernier. Le tout carcéral, le tout répressif ne peuvent que conduire à des explosions comme Saint-Maur ou encore les Baumettes.

Je connais particulièrement la situation des Baumettes : 911 places, 2 500 détenus, un surveillant pour 170 détenus. Comment le surveillant qui, qu'on le veuille ou non, se préoccupe également de la réinsertion sociale peut-il parler avec les détenus ? En a-t-il le temps ? Incontestablement, non ! Dans la mesure où, comme à Saint-Maur, il n'existe aucune lueur d'espoir, on en arrive, je le répète, à des explosions.

Pour lutter contre le fléau que constitue la criminalité, il existe selon nous d'autres méthodes que celles qui consistent à augmenter le nombre de places en prison : la prévention - peut-être coûterait-elle moins cher ? - ou encore les solutions autres que l'emprisonnement, comme les travaux d'intérêt général, auxquels vous tenez, monsieur le ministre, le milieu ouvert ou les contrôles judiciaires.

Prendrai-je encore l'exemple de ce centre de semi-liberté autonome auquel s'intéresse à la fois l'Etat, bien évidemment, et la ville de Marseille ? Aucun crédit n'a été prévu pour ce

centre tout comme il n'existe aucune création d'emploi pour les contrôles judiciaires. On constate, par ailleurs, des reprises de crédits de l'année dernière pour le milieu ouvert. En bref, on note trop de timidité de votre part en la matière.

J'en arrive aux mesures prises dans le budget de 1988 pour le fonctionnement des services judiciaires : trente-cinq magistrats volants et maintien pendant trois ans après la retraite - cela correspond, me semble-t-il, à quatre-vingt-quatorze postes de magistrat.

Les trente-cinq magistrats volants sont bien des magistrats, c'est-à-dire qu'ils bénéficient du statut et notamment de la garantie d'inamovibilité, même si, de par leurs fonctions, ils sont appelés à se déplacer d'un point à un autre dans une cour d'appel. Ce problème s'était posé en 1978 et il avait été résolu dans les conditions que je viens d'indiquer. C'est la raison pour laquelle nous pensons, monsieur le ministre, que vous aurez à cœur d'assurer l'inamovibilité à ces trente-cinq magistrats.

Au sujet du maintien pendant trois ans après la retraite, je tiens à exprimer un regret : pourquoi ne pas faire appel à des jeunes, c'est-à-dire à des gens qui vont être magistrats et qui entreprennent de faire une carrière ?

J'en viens à la rémunération des magistrats. Bien qu'améliorée par l'Assemblée nationale, je crois qu'un effort plus important encore doit être consenti. Il faut atteindre les 60 millions de francs. En effet, il est vrai que le magistrat se sent déconsidéré dans la mesure où des emplois importants dans la nation, tenus par d'autres corps de fonctionnaires, sont mieux payés. Un tel décalage nous paraît inadmissible.

Qu'en est-il du nombre des magistrats ? Nous savons combien la situation est inquiétante au regard du nombre des instances et des retards dans les décisions, lesquels retards sont générateurs de découragement et de mécontentements, surtout lorsque la décision est rendue plusieurs années après ! Celui qui gagne a l'impression d'avoir tourné en rond, je dirai presque d'avoir été « mené en bateau ». Il a l'impression de perdre même s'il a gagné.

La seule solution pour remédier à ce nombre insuffisant de magistrats consiste incontestablement à créer de nouveaux postes. Cela me paraît d'autant plus nécessaire que le nombre de nos magistrats est aujourd'hui à peu près le même que celui que nous avions au début du siècle, à un moment où il existait beaucoup moins d'affaires à juger ! De plus, si nous comparons avec les pays voisins, nous constatons que le nombre de nos magistrats correspond au tiers de celui de la République fédérale d'Allemagne et à la moitié de celui de la Grande-Bretagne.

Dans votre projet de budget, monsieur le garde des sceaux, vous insistez sur les progrès des méthodes de travail. Vous indiquez que le travail est artisanal, que le juge écrit tout et que vous allez l'aider. « Aide à la décision », dites-vous. J'avoue que cette formule ne me plaît pas trop. La décision n'appartient qu'au juge et ne peut appartenir qu'à lui. Qu'il soit aidé dans sa tâche matérielle par des greffiers et des greffiers en chef, par des personnels de secrétariat pour la dactylographie, certes, mais il est bien certain que seul le magistrat participe à la décision. Or, des décisions interviennent également dans le courant de la procédure et dans le courant de la mise en état.

A un moment où l'on affirme la nécessité de l'aide à la décision par les greffiers et les greffiers en chef, on supprime 282 emplois dans les greffes ! Cela va entraîner - je vous le dis, monsieur le garde des sceaux - des retards dans la délivrance des copies de jugement, des grosses pour la notification des décisions. Nous allons retomber dans des ornières que nous connaissions voilà quelques années à peine et qui étaient extrêmement graves. S'il faut six mois ou huit mois pour obtenir une grosse, c'est comme si la décision n'était pas rendue, tant que la pièce officielle en quelque sorte n'a pas pu être remise au parquet.

S'agit-il de progrès dans les méthodes ? A reculons, me semble-t-il, compte tenu de l'attitude qui est la vôtre au sujet des crédits de l'information, qui subissent une réduction. Vous dites que vous allez réorienter, avec des équipements plus terre à terre, ces problèmes d'informatisation. Plus qu'un ralentissement de la modernisation, c'est une pause et, par conséquent, nous ne pouvons pas être d'accord.

Enfin, je voudrais terminer par l'aide judiciaire, dont les crédits sont inchangés. Alors que le nombre des dossiers augmente d'une façon importante, alors que le plafond des res-

sources reste inchangé, alors que les indemnités aux auxiliaires de justice n'ont connu aucune augmentation depuis 1985, vous freinez des quatre fers ! Nous pouvons craindre que les circulaires qui seront envoyées aux procureurs de la République ne soient restrictives pour l'admission de l'aide judiciaire. Si nous allons dans ce sens, nous éloignerons davantage les Français de la justice. Le monde judiciaire doit s'ouvrir vers les réalités sociales.

C'est la raison pour laquelle notre groupe ne partage pas du tout l'analyse juridique de M. le président Larché sur l'exercice du droit de grève et les droits des tribunaux.

Par ailleurs, pourquoi ne dirais-je pas notre amertume au sujet d'inscriptions insuffisantes dans le budget en ce qui concerne la toxicomanie, l'aide aux associations de victimes d'infractions pénales ? Pourquoi ne dirais-je pas encore notre inquiétude sur les projets révélés par la presse concernant les juges d'instruction et la détention ?

En définitive, ces décisions qui ignorent les catégories les plus malheureuses justifient le vote hostile du groupe socialiste. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Jacques Grandon. Monsieur le président, monsieur le ministre, les Français demandent beaucoup à leur justice, mais ils lui donnent peu. Nous connaissons ces errements depuis bien longtemps.

Notre justice est pauvre : elle est pauvre en hommes et elle est pauvre en moyens. Le résultat est spectaculaire : trop peu de magistrats, encombrement des prisons, lenteur des procès. Raison de plus pour saluer aujourd'hui un effort qui, pour la deuxième année consécutive, se répète en valeur relative, car, en valeur absolue, l'effort principal portant sur les prisons, la médiocrité des moyens demeure.

Pour ce qui est du nombre de magistrats, le rapport de M. Terre estimait nécessaire la création de 1 000 postes. Monsieur le garde des sceaux, vous prévoyez d'en créer 350 dans les cinq ans qui viennent. Ce sera indiscutablement un mieux.

La création de magistrats volants est également un élément positif. Une constatation que nous pouvons faire, c'est que la magistrature se féminise. Les jeunes femmes qui entrent dans la magistrature ne s'occupent pas seulement des enfants des autres. Elles ont aussi des congés de maternité et, par voie de conséquence, il y a là - et cela est bien légitime - un absentéisme auquel nous ne pouvons rien. Les postes de magistrats volants seront donc utiles pour compenser cette situation.

Les magistrats - cela a été dit tout à l'heure - souffrent parfois d'un manque de considération lorsque est prise à partie leur indépendance et quand les médias soulignent davantage l'erreur ou la défaillance. On ne parle jamais des trains qui arrivent à l'heure ! On ne parle pas non plus des efforts que font nos magistrats.

Cela est vrai aussi en ce qui concerne la rémunération. Cette disparité qui existe entre le traitement des magistrats de l'ordre administratif et ceux de l'ordre judiciaire ne se justifie pas. Je suis d'accord avec le collègue qui est intervenu avant moi à cette tribune : il faut régler ce problème des indemnités et faire l'effort nécessaire. Si vous vous en teniez aux moyens qui vous sont donnés présentement, vous auriez le choix entre avantager les hauts grades, et créer ainsi des disparités quelque peu choquantes avec la base, ou n'avantager que la base et donc écraser la hiérarchie, ce qui ne serait pas non plus convenable.

Je dis oui à votre budget en ce qui concerne le développement de l'informatisation, encore qu'il y ait un temps de retour pour que l'informatisation porte ses fruits et qu'il soit peut-être risqué de faire disparaître 280 secrétaires-greffiers et greffiers avant que les effets bénéfiques de l'informatisation se soient fait sentir !

Comme l'a souligné, tout à l'heure, notre collègue M. Ciccolini, depuis trois ans le budget de l'aide judiciaire n'a pas varié alors que, d'une part, le nombre des affaires est en augmentation et que, d'autre part, l'indemnité allouée aux avocats n'ayant pas non plus varié, la charge des cabinets s'est considérablement accrue.

J'en terminerai en traitant des prisons. L'inhumanité des conditions de détention rendait nécessaire une action rapide. Entasser cinq ou six détenus par cellule, c'est une atteinte insupportable aux droits de l'homme. Il faudrait également

ne pas créer de très grandes unités, pour éviter que ne se renouvellent ces émeutes que nous avons vues récemment. Trop de densité nuit à la sécurité à l'intérieur des prisons.

Il faudrait plutôt veiller à une meilleure répartition à travers le territoire. J'illustrerai ma pensée par un seul exemple : les ressortissants du tribunal de La Rochelle viennent à la fois des prisons de Saintes, de Fontenay-le-Comte et de Rochefort. Quant aux femmes, elles viennent encore d'ailleurs. Comment, dans ces conditions, imaginer les transferts de gardes pouvant amener les détenus des différents lieux où ils sont placés au tribunal lui-même ? De petites unités, bien placées sur le territoire, telle serait la solution !

Pour ce qui est du tout carcéral, je ne peux pas accepter, monsieur le garde des sceaux, cette critique sévère qui vous est faite, car la prévention a aussi son prix et, en ce qui concerne la détention, c'est d'abord, je crois, la privation de la liberté qui doit être prise en compte.

Je voudrais dire à mes collègues, pour être très voisin de la centrale de Saint-Maur, que l'une des raisons de la mutinerie - vous le savez bien, monsieur le garde des sceaux - réside dans le fait que l'on a considérablement diminué les réductions de peine.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Eh oui !

M. Jacques Grandon. Je veux bien admettre que ces gens, dont certains sont là pour des dizaines d'années, sont effectivement dangereux, mais il faut croire au rachat, ne pas désespérer de l'homme.

Le fait que ces gens soient désespérés à l'intérieur de ces prisons, le fait qu'ils n'attendent plus rien et qu'ils n'aient plus d'espoir sont autant de ferments de mutinerie pour le présent et pour l'avenir.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Très bien !

M. Jacques Grandon. Voilà ce que je croyais de mon devoir d'exprimer.

Monsieur le garde des sceaux, le groupe de l'union centriste votera votre budget parce que plusieurs de ses orientations semblent satisfaisantes et vont, en tout cas, dans la bonne direction. Mais il faut que cet effort soit soutenu pour que nous parvenions à corriger des décennies, peut-être, d'injustices à l'égard de notre justice. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La bouteille est à moitié pleine !

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

M. Jacques Habert. A l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 1988, je voudrais, monsieur le garde des sceaux, si vous le permettez, dans un premier temps et avant d'en venir rapidement à quelques questions budgétaires, vous faire part de certains problèmes qui préoccupent très vivement nos compatriotes de l'étranger.

Ces problèmes touchent au maintien pour eux de la nationalité française et se rapportent donc à la préparation du projet de loi sur le nouveau code de la nationalité, actuellement étudié par un comité de Sages constitué à votre initiative.

Les Français résidant à l'étranger s'intéressent de près à certaines dispositions de ce code parce qu'ils ont été victimes de certaines sévérités dues à leur application sans doute trop stricte.

La loi du 9 janvier 1973, qu'a complétée celle du 7 mai 1984 relative à l'acquisition de la nationalité par mariage, a introduit quelques changements rendus nécessaires par l'évolution des communautés françaises à l'étranger depuis la fin de la dernière guerre.

Toutefois, elle n'a pas réglé tous les problèmes posés par les Français expatriés. Quelques lacunes subsistent qu'il convient de combler.

Lors de sa dernière session, en septembre 1987, le conseil supérieur des Français de l'étranger a formulé un certain nombre de propositions qui n'entraînent, d'ailleurs, aucun bouleversement du code. Comme l'ont expliqué, le 29 septembre, devant la commission de réflexion, les deux délégués qui ont été désignés pour faire connaître aux Sages le point de vue de ce conseil, elles ont pour objectif de rectifier certaines anomalies, de réparer quelques injustices et de permettre aux pouvoirs publics d'appréhender avec plus de com-

préhension et avec une vision plus dynamique de l'avenir, étant donné l'intérêt qu'elle présente, la binationalité, très fréquente, des Français résidant hors de France.

Dans cet esprit, monsieur le ministre - mais vous connaissez déjà tous ces problèmes - je rappellerai simplement trois des propositions présentées par le conseil supérieur des Français de l'étranger.

D'abord, la suppression de l'obligation de stage pour les veuves et les veufs de Français. Cette mesure vise les conjoints de nos compatriotes qui se sont mariés à des époques où la nationalité française n'était pas automatique du fait du mariage - entre 1927 et 1945 notamment.

Alors que ces personnes se sont crues françaises toute leur vie, elles découvrent à la mort de leur conjoint qu'il n'en est rien, avec toutes les graves conséquences que cela comporte. La mesure que nous proposons leur permettra de prendre aisément la nationalité française de leur conjoint défunt et de leurs enfants. Telle est la première disposition que nous souhaiterions voir introduire dans le nouveau code.

Le deuxième point porte sur l'assouplissement de certaines conditions de résidence pour les étrangers qui travaillent dans nos services officiels, à l'étranger qui, toute leur vie, ont rendu à la France des services signalés, qu'ils se soient engagés volontaires pendant la guerre ou qu'ils servent dans nos ambassades, etc., et qui demandent leur naturalisation.

Ces personnes se sont tellement assimilées aux intérêts français qu'elles ne sont plus vraiment des nationaux de leur pays de naissance. Elles demandent donc à devenir françaises, mais elles n'ont pas le nombre d'années de séjour en France nécessaire. Puisqu'elles ont bien servi notre pays, elles méritent qu'on accède à leur vœu.

La troisième proposition - elle est importante - concerne deux articles du code sur lesquels j'attire votre attention, monsieur le garde des sceaux, car ils sont constamment à la source des difficultés que connaissent les tribunaux d'instance chargés de décerner des certificats de nationalité.

Il s'agit des articles 95 et 144 du code, relatif à la perte de la nationalité française, que tous nos compatriotes résidant à l'étranger condamnent et jugent d'une excessive rigueur.

Ces articles disposent que si des Français résidant à l'étranger n'ont pas contacté nos services officiels pendant cinquante années, s'ils n'ont pas eu à s'immatriculer, par exemple, ce qui d'ailleurs n'est nullement obligatoire, s'ils n'ont pas eu à accomplir des actes légaux quels qu'ils soient, dans les consulats, bref s'ils ne se sont pas présentés et inscrits, au bout de cinquante ans, ils sont considérés comme n'ayant pas manifesté le désir de garder la nationalité française et en sont radiés systématiquement.

Cinquante ans, cela peut sembler long, mais, en réalité, cela passe très vite. Certains de nos compatriotes habitant à 1 000 ou 2 000 kilomètres du consulat le plus proche, peut-on leur reprocher de ne pas le fréquenter ? D'autres ont été obligés de prendre la nationalité du lieu pour pouvoir vivre ; dans certains pays, presque automatiquement, aux Etats-Unis, par exemple, après quelques années, en Israël le premier jour où certains d'entre eux posent le pied sur le territoire.

Eux se considèrent toujours comme Français, même s'ils voyagent, pour plus de facilité, avec leur passeport étranger. Un jour, ils s'aperçoivent qu'ils ont été radiés de la nationalité française.

Voilà pourquoi nous proposons une suppression ou une refonte complète des articles 95 et 144, en tenant compte des services que les intéressés ont rendus à la France et des liens familiaux et sentimentaux qu'ils ont gardés avec notre pays.

J'avais moi-même, avec tous mes collègues sénateurs des Français de l'étranger, présenté une proposition de loi en ce sens. Elle a été votée par le Sénat, en mai 1980, mais elle n'a, finalement, jamais été soumise à l'Assemblée nationale et elle a été abandonnée en 1981. Il faudrait la reprendre, que ce soit sous forme de proposition ou de projet de loi, à moins que, tout simplement, vous acceptiez de faire figurer la disposition en cause dans le code que vous préparez, monsieur le garde des sceaux.

Telles sont les quelques observations que je voulais formuler très rapidement.

Ce sont précisément les articles sur lesquels je viens d'attirer votre attention qui posent problème aux tribunaux d'instance chargés d'accorder des certificats de nationalité, d'autant plus - je dois le dire, comme je l'ai dit à M. le ministre des affaires étrangères - qu'il est arrivé que quelques consuls

fissent du zèle pour rechercher de très près dans le passé et dans les archives pendant combien de temps nos compatriotes auraient pu oublier de s'immatriculer ou de se faire connaître.

Des certificats de nationalité ont été systématiquement demandés - alors qu'en France, c'est un document qu'on ne possède guère. Et c'est ainsi que les tribunaux d'instance, et particulièrement celui du 1^{er} arrondissement de Paris, dont c'est la vocation particulière pour les Français à l'étranger, ont été submergés, l'année dernière, par plus d'une dizaine de milliers de demandes auxquelles ils n'avaient pas les moyens de faire face.

Monsieur le garde des sceaux, je me suis alors tourné vers vous, en particulier pour vous soumettre le cas du tribunal de première instance de Paris et son annexe de la rue Ferrus, où se dévoue un personnel très compétent, mais qui était complètement envahi.

Vous avez bien voulu accorder des créations de poste et des crédits qui ont permis à ce service de mener sa tâche dans de meilleures conditions : en 1987, plus de 6 000 décisions ont été notifiées ; 90 à 100 dossiers ont été étudiés chaque jour.

Je vous ai assez importuné, au cours du printemps dernier, pour vous remercier publiquement, aujourd'hui, d'avoir mis à la disposition de ce tribunal les moyens nécessaires.

J'ai d'ailleurs été heureux de trouver dans le projet de budget qui nous est soumis la reconduction de ces crédits, ce qui permettra à ce service de continuer à fonctionner de façon satisfaisante, comme cela a été le cas au cours de ces derniers mois puisque plus de 5 000 certificats de nationalité ont pu être attribués.

Me bornant, aujourd'hui, à ces points particuliers, mais importants pour nos compatriotes de l'étranger, avec l'espoir que vous en tiendrez le plus grand compte, je terminerai, monsieur le ministre, en vous disant que mes amis et moi-même voterons votre budget. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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 demande une suspension de séance de quelques instants.

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-huit heures cinquante-cinq, est reprise à dix-neuf heures cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

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, mesdames, messieurs les sénateurs, après tant d'interventions fécondes, l'ampleur des vues pourrait m'inciter à m'étendre longuement. Je tenterai cependant de rester fidèle à mon goût de la sobriété, en vous renvoyant, pour tous les problèmes généraux qui ont été évoqués, à mon propos liminaire.

M. Lombard a souhaité qu'une prise de conscience encore plus vive se manifeste au sein du Gouvernement et de la classe politique en général. La plus grande partie du chemin a été parcourue, mais je conviens qu'il reste encore des pas à accomplir, et je souhaite qu'ils le soient.

Mme Fraysse-Cazalis a dit que la prévention était oubliée dans la politique gouvernementale. Cela est injuste, car elle oublie que l'action de la justice elle-même - je l'ai dit bien souvent - repose sur deux bras, la prévention et la répression, et que tous deux doivent être d'égale force. Dans l'action de la justice elle-même, il est facile de trouver, à travers ses maints organismes, des actions de caractère préventif. L'éducation surveillée en est l'illustration.

La prévention, cependant, doit s'exercer sur le terrain, près de la population, en sollicitant le volontariat et en s'appuyant sur les collectivités locales et les mouvements associatifs. C'est ainsi qu'elle peut être le plus efficace. J'ai dit, bien souvent, que c'est non pas avec 5 800 magistrats, mais en agissant sur le terrain et en faisant appel au volontariat des

Français qui acceptent de se charger de telles tâches que l'on pourra mettre un terme à la délinquance de masse qui concerne en particulier la jeunesse. En effet, c'est ainsi que nous pourrions regagner le terrain perdu depuis dix ans.

S'agissant du problème pénitentiaire, quels que soient les jugements de valeur que l'on formule, on se heurte aux faits : les besoins sont incompressibles. Notre système pénitentiaire nécessite d'être modernisé, rénové et amplifié. Même en développant les peines de substitution, sous toutes les formes possibles - j'en ai inventé une, les chantiers de jeunes qui ont été évoqués à l'instant ; mais je ne peux qu'exercer une influence puisque la décision appartient en fin de compte aux juges eux-mêmes - il n'en restera pas moins que nous avons besoin en même temps de rénover notre système pénitentiaire.

Je remercie M. Rufin de s'être félicité de l'institution nouvelle que constituent les chantiers extérieurs. Certes, elle se développe lentement parce que des difficultés se posent sur le terrain, mais elle a tout de même fait ses preuves depuis sa création, voilà un an. En effet, ce sont 1 600 détenus qui ont été ainsi placés en chantiers extérieurs et l'expérience prouve que la plupart de ceux qui passent par ces chantiers - de 80 à 90 p. 100 - se réinsèrent ensuite dans la société en obtenant un emploi. Il faut donc poursuivre dans cette voie et, là encore, ce n'est pas à Paris que cela se fera mais sur le terrain, par l'initiative des collectivités et des administrations locales.

M. Loridant s'est plaint que l'on ait abandonné le programme prévu à Fleury-Mérogis pour le secteur des femmes. Pourquoi ai-je renoncé à ce programme ? Simplement parce qu'il était ruineux : il coûtait 600 000 francs la place.

Or nous avons pu transférer le secteur des femmes de Fleury-Mérogis à Fresnes. Les constructions sont en cours et bientôt 200 femmes y seront accueillies. Il a paru plus sage d'affecter des crédits à des constructions nouvelles, pour une réalisation aussi rapide que celle qui avait été prévue à Fleury-Mérogis, et ce, dans le cadre du programme dit des « quinze mille » qui permet de travailler à 260 000 francs au lieu de 600 000 francs la place. Cette décision me paraît tout à fait raisonnable.

MM. Lombard et Authié ont évoqué les problèmes d'effectif. Il est injuste de reprocher au Gouvernement d'avoir prévu un encadrement insuffisant des détenus par le personnel de surveillance, puisque toutes les mesures prises pour les créations de places en 1987 et prévues pour 1988 l'ont été dans la proportion tout à fait normale de trois pour un - légèrement moins. En revanche, du fait de l'augmentation de la population pénitentiaire, une insuffisance tout à fait notoire s'est fait jour puisqu'on en est à six pour un. J'en ai tellement conscience devant la situation dangereuse qui caractérise aujourd'hui notre système pénitentiaire que j'ai demandé des crédits pour obtenir des effectifs supplémentaires.

S'agissant de l'encadrement - M. Lombard a évoqué son insuffisance - je répondrai qu'avant 1986 tous les efforts de créations d'emploi ont concerné le personnel et que l'encadrement a toujours été oublié. En 1987, c'était la première fois depuis bien longtemps qu'un effort avait porté conjointement sur le personnel et l'encadrement, puisque 150 postes d'encadrement y étaient prévus.

M. Thyraud a évoqué le problème de l'indemnité du personnel administratif. Actuellement, des négociations sont en cours et la demande, qui est formulée par la Chancellerie au ministère des finances, vise à retrouver la parité à partir de 1990, grâce à un échelonnement sur trois ans.

J'en viens aux services judiciaires. Je remarque d'abord que l'inflation judiciaire, c'est-à-dire la montée des affaires, semble se ralentir. C'est un indice favorable mais, de toute façon - nous le savons bien - un effort doit être fait sur l'effectif des magistrats d'abord et sur celui des greffiers ensuite.

Je rappellerai l'effort qui a déjà été accompli. En effet, si l'on met bout à bout ce qui a été obtenu dans le budget de 1987, et ce qui le sera en 1988 - surtout si je pose comme principe que la réforme de l'instruction qui sera soumise au Parlement est adoptée - l'institution judiciaire disposera de 274 magistrats supplémentaires. Il s'agit tout de même d'un effort considérable, si on compare avec ce qui a été fait dans le passé. Ce n'est pas suffisant, certes, et il faut, à mon avis, arriver à créer environ 500 postes de magistrat.

Pour les greffiers, la question se pose de façon plus aiguë. En effet, il faut reconnaître que la réduction de leurs effectifs, qui intervient dans le budget de 1988, est sans doute prématurée et de ce fait excessive. Il est bien vrai que, au fur et à mesure que l'informatisation s'achèvera et sera opérationnelle au sein de la magistrature, nous pourrions sans doute gagner en nombre de fonctionnaires, encore que l'objectif à atteindre paraisse être davantage la recherche d'une augmentation de la qualité des personnels à effectifs constants qu'une diminution de ces derniers en maintenant une qualité égale.

Je regrette donc que le gel opéré de façon forfaitaire dans le budget de 1988 ait touché le ministère de la justice qui avait été considéré comme prioritaire dans le budget de 1987. C'est comme cela ; nous essaierons de faire mieux l'an prochain.

M. Ciccolini a critiqué le concept d'aide à la décision. Dans le plan dont je parlais tout à l'heure, figure effectivement l'idée d'aider les magistrats dans leurs tâches en plaçant auprès d'eux des fonctionnaires hautement qualifiés.

Il n'est pas question de substituer au magistrat un greffier ou un greffier en chef pour officier à sa place. Mais, vous le savez bien, actuellement le juge assume inutilement toute une série de tâches relatives à la préparation et à l'exécution de ses décisions, qui pourraient être accomplies par un collaborateur de haute capacité travaillant auprès de lui. A mon avis, cette réforme ne doit pas être abandonnée et il faut essayer de la mettre au point au fil des années à venir.

Pour ce qui est des investissements immobiliers dans le secteur judiciaire, je citerai un chiffre : si l'on pouvait disposer de 200 millions de francs par an en autorisations de programme, et ce pendant cinq ans, je pense que l'on pourrait assurer une rénovation tout à fait correcte de l'équipement immobilier de l'institution judiciaire. C'est une somme qui, ajoutée aux crédits de fonctionnement nécessaires en matière de personnel, ne paraît pas déraisonnable compte tenu de ce qu'est aujourd'hui le budget de la France.

L'un d'entre vous a évoqué l'aide judiciaire et l'aide aux victimes. Pour la première, il s'agit de crédits évaluatifs et le problème de leur diminution ou de leur augmentation ne se pose donc pas ; pour la seconde, les subventions ont été maintenues. Il n'est donc nullement porté atteinte à cette nécessaire institution qui a été créée par mon prédécesseur.

J'évoquerai maintenant l'éducation surveillée, à propos de laquelle M. Lombard a parlé de Berezina. Il ne faut tout de même pas exagérer ! Puisqu'il a fait appel à une métaphore militaire, je lui répondrai qu'il est tout à fait inutile de lancer des troupes, si abondantes soient-elles, sans ordre de bataille.

Franchement, une remise en ordre s'imposait avant toute augmentation des effectifs. Elle a été décidée et est en train de s'accomplir sous l'autorité de Mme le directeur, à laquelle l'un des intervenants a rendu hommage, ce dont je me félicite. Il faut tout de même noter que le gel qui a frappé l'éducation surveillée a été inférieur au gel du budget de l'ensemble des administrations : environ 1 p. 100 contre 1,5 p. 100.

Je suis tout à fait d'accord avec M. Loridant pour reconnaître les mérites de l'éducation surveillée et de son personnel, et si, aujourd'hui, une remise en ordre est à faire, ce n'est pas le fait de ce dernier ; cela tient sans doute aux politiques qui ont été menées précédemment.

S'agissant de la délinquance des mineurs, et pour répondre à M. Loridant, je me référerai aux événements qui se sont produits dimanche dernier à Bois-d'Arcy où vingt et un mineurs incarcérés ont mis le feu à leurs cellules. Parmi eux, six sont âgés de moins de seize ans et sont inculpés de crimes ou de délits aggravés, notamment de viols sur mineurs de moins de quinze ans, de vols avec armes et violences.

Cela montre bien que des mineurs très jeunes peuvent présenter un danger pour la sécurité, donc pour la société. Dans ces conditions, il faut avoir le courage d'admettre qu'il convient de disposer d'un encadrement éducatif spécifique à cette catégorie de jeunes, sinon on est obligé de les envoyer à Bois-d'Arcy,...

M. Amédée Bouquerel. Très bien !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. ... et que la prison, hélas ! ne pourra pas être supprimée totalement, même pour les plus jeunes, dans les cas les plus extrêmes. C'est pourquoi j'ai demandé que l'on prévoie à leur intention des sections spécialisées, qui soient séparées du reste de la prison.

M. Paul Loridant a dit que l'éducation surveillée était placée sous le signe d'une politique répressive et sans prévention. Mais il a lui-même donné des exemples qui démontrent le contraire en évoquant les restaurants administratifs, les salons de coiffure et les ateliers de mécanique, qui sont très nombreux et dont la création est encouragée. Ce n'est certainement pas le signe d'une politique répressive d'enfermement systématique !

Mme Fraysse-Cazalis a évoqué le problème de l'instruction. Sans anticiper le débat qui, je l'espère, aura lieu bientôt sur ce point, je rappellerai simplement en quoi le projet du Gouvernement s'apparente et se distingue de la réforme Badinter.

Le Gouvernement considère que cette réforme repose sur une inspiration qui est fondamentalement bonne, à savoir l'idée d'une collégialité pour juger de tout ce qui met en cause la liberté individuelle, mais que, telle qu'elle a été élaborée, elle peut être améliorée. Il ne s'agit pas seulement d'une question de moyens financiers. J'ai d'ailleurs indiqué tout à l'heure que, pour aller jusqu'au terme de la logique de cette réforme, la décision de mise en détention devait être séparée de l'instruction elle-même et qu'un collège de juges indépendants devait y procéder.

Voilà ce que je tenais à dire pour que vous ne pensiez pas que si le Gouvernement propose un aménagement de la loi Badinter, dont il conserve l'esprit, c'est uniquement pour une question de crédits budgétaires, de « gros sous ». Non ! En fait, il a le souci d'accomplir encore un pas en avant par rapport à cette réforme qui en constituait déjà un.

M. Pelletier a traité de la drogue. Je le remercie d'avoir fait une mise au point qui consacre le caractère démodé d'un certain nombre d'idées, voire de tabous, qui ont été très longtemps à la mode et qui ont fait beaucoup plus de mal que de bien. Nous sommes maintenant sur un terrain plus vierge qui permet de mieux travailler et de s'attaquer, aussi bien par la prévention que par les soins, à ce difficile problème.

Vous m'avez également interrogé sur la disparition des 50 millions de francs dans le budget de 1988. En réalité, ils n'ont pas disparu. Il s'agit, en fait, de crédits non utilisés en 1987 et qui ont été reportés dans le budget 1988. La dotation totale s'élève donc bien à 250 millions de francs. Pourquoi ont-ils été reportés ? Pour une raison très simple : alors que les projets de création de centres de soins pour drogués fleurissaient dès la fin de 1986 et laissaient supposer, par conséquent, que l'on pourrait utiliser facilement les crédits - essentiellement de prix de journée - en 1987, on s'est heurté à la lenteur des procédures administratives. Dès lors, tous les projets qui auraient pu se concrétiser rapidement ont dû attendre des mois ; cela dit, compte tenu des procédures existantes, il aurait peut-être fallu attendre des années, mais grâce à un arbitrage intervenu au niveau du Premier ministre lui-même, le délai a été réduit à quatre mois. De ce fait, du retard a été pris, et voilà pourquoi les crédits n'ont pas été dépensés.

M. Habert a posé des questions concernant le code de la nationalité. Attendons les résultats des travaux de la commission. J'ai pris bonne note des suggestions qu'il a faites ; de toute façon, la question n'est pas urgente, puisqu'il va de soi que nous ne déposerons pas de projet de loi sur ce sujet d'ici à la fin de la session.

Ma conclusion, mesdames, messieurs les sénateurs, je l'emprunterai à M. Rudloff qui, dans une intervention d'une grande hauteur, a posé une question à laquelle, bien sûr, je ne répondrai pas aujourd'hui, car elle demande une longue réflexion. Elle concerne la philosophie de la peine et consiste à savoir si mieux vaut une peine certaine, comme il semble le souhaiter, ou une peine incertaine, comme dans le système américain.

La conviction que je me suis forgée se fonde sur l'expérience d'un certain nombre de personnes qui connaissent bien les prisons ; je pense, en particulier, à des aumôniers qui me sont familiers, notamment par mon implantation électorale. J'estime qu'il serait préférable que nous nous orientions vers des peines plus courtes, mais qui soient exécutées de façon certaine, rapidement, des réductions plus faibles intervenant.

C'est une conception qui se fonde sur un fait : on peut considérer, en effet, que les gens qui se comportent le mieux en prison sont plutôt les plus malins que moralement les meilleurs ! Ils agissent de façon zélée pour sortir le plus vite

possible et, bien souvent, pour recommencer. C'est pourquoi ceux dont j'ai recueilli l'avis penchent plutôt pour des peines plus courtes, mais qui soient exécutées avec des marges de réduction plus faibles, qu'une règle du jeu s'impose à tous. C'est une question à laquelle nous devons réfléchir et je suis tout à fait prêt à engager la concertation.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il faut réduire d'urgence les maxima !

M. Albin Chalandon, garde des sceaux. Monsieur Rudloff, je fais mienne votre réflexion générale : la justice ne doit à aucun prix devenir un enjeu politique. Elle doit se tenir à l'écart de la politique, même si certains de ses membres sont tentés d'y recourir.

Rien n'est pire que l'avalanche d'« affaires » comme on en voit aujourd'hui, qui, pour la plupart, tournent autour de la vie des partis et de leur financement, et qui obligent la justice à s'impliquer dans la politique, ce qui est mauvais pour elle, ce pour quoi elle n'est pas faite, ce qu'elle ne sait pas faire et ce qui, par conséquent, ne peut que la dégrader.

Il faut également réconcilier les Français avec leur justice, car nous savons par les enquêtes que nous menons et les témoignages que nous pouvons recueillir autour de nous qu'ils font preuve d'une grande méfiance à son égard. Il faut leur inculquer que le respect de la justice, pour reprendre votre formule, est le fondement de la liberté et de la démocratie. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. Nous allons examiner les crédits concernant le ministère de la justice et figurant aux états B et C, ainsi que l'article 71 du projet de loi, rattaché pour son examen à la justice.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III : 45 894 760 francs. »

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, je serai très bref, d'abord parce que je ne dispose que de cinq minutes, ensuite, parce que le sujet vient d'être abordé.

Un projet de loi sur l'instruction vient effectivement d'être déposé, qui prétend remplacer une loi qui existe et qui est applicable à partir du 1^{er} janvier 1988.

En vérité, ce projet de loi n'est pas du tout celui qu'on nous avait annoncé voilà un mois. Il est très différent également de ce qu'on appelle « la loi Badinter », c'est-à-dire la loi du 10 décembre 1985, qui avait, je le rappelle, été votée sans aucune opposition. C'était une bonne loi, qui prévoyait une chambre composée de trois magistrats, dont « au moins » deux juges d'instruction. Vous prévoyez, vous, que, parmi les trois juges, il « pourra » y avoir « un » juge d'instruction. C'est donc le contraire : au lieu de vouloir des juges d'instruction, vous souhaitez autant que possible les écarter. Vous ne voulez plus que, à trois, du métier, ils se penchent sur toute l'instruction ; vous voulez que, à l'orée de l'instruction seulement, trois juges, dont, à la rigueur, un juge d'instruction, viennent dire si les justiciables doivent être mis en prison ou non.

Bref, il y a une défiance, une méfiance à l'égard du juge d'instruction. Tel n'était pas du tout le cas dans la loi Badinter, qui, je le répète, était une très bonne loi.

Il m'est venu l'envie, tout à l'heure, de « désarmer », de vous dire : « Ce n'est pas à vous, monsieur le garde des sceaux, que nous faisons des reproches, c'est au Gouvernement. »

Vous nous dites, vous : « C'est vrai, il faudrait plus de magistrats. Mais c'est comme ça. » « C'est vrai, il est dommage de supprimer tant de postes de greffier alors qu'il en faudrait plus. Mais c'est comme ça. » Vous reconnaissez n'avoir pu obtenir du Gouvernement les crédits nécessaires. C'est donc au Gouvernement que nous faisons des reproches.

Pour le reste, vous avez dit que vous n'étiez pas têtus. C'est sans doute dans votre cas une qualité. Il est très difficile, je le conçois, de succéder à un garde des sceaux tel que M. Robert Badinter, qui connaissait depuis toujours les problèmes de la justice, que ce soit en théorie ou en pratique, et qui n'était donc pas amené à changer d'avis, suivant ses interlocuteurs, sur la certitude ou l'incertitude de la peine.

Mais revenons-en au budget. Si le projet de loi que vous venez de déposer, rapidement, projet qui ne va pas très loin - beaucoup moins loin, en tout cas, et heureusement ! que ce qu'on nous disait il y a trois semaines - n'est pas voté, vous n'appliquerez pas la loi « Badinter » au 1^{er} janvier 1988, comme cela figure dans ladite loi, parce que vous n'aurez pas prévu les moyens de créer les emplois nécessaires !

Nous vous demandons de nous expliquer comment vous pouvez tabler sur un projet que vous venez de déposer, qui ne sera peut-être pas discuté et, surtout car vous n'avez pas le droit de préjuger la décision du Parlement - qui ne sera peut-être pas voté.

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. Je ne sais pas s'il est difficile de succéder à M. Badinter ; je n'ai d'ailleurs pas à me prononcer sur la question, car c'est par le jeu du suffrage universel que je suis là où je suis.

Ce qui est difficile, c'est de résoudre les problèmes qui m'ont été laissés en héritage. Je m'y suis attaché, et, pour beaucoup d'entre eux, je pense les avoir réglés, qu'il s'agisse du problème pénitentiaire ou de celui des effectifs de la justice. Je peux me prévaloir d'un nombre de créations de poste, depuis que je suis à la Chancellerie, qui l'emporte sur tout ce qui avait été fait avant !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. « Titre IV : 16 453 000 francs. »

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je voudrais demander à M. le garde des sceaux ce qu'il en est de la revalorisation du tarif des avocats.

C'est une question que je lui ai posée en commission, alors qu'il venait à peine d'arriver à la Chancellerie. Il m'avait alors répondu que la question n'était guère importante, car, selon lui, ce tarif ne servirait pas.

Nous lui avons expliqué que le tarif des avocats sert aux avocats qui postulent, afin qu'ils puissent faire un état de frais, lesquels frais sont payés par le perdant du procès. Ainsi que je vous l'avais dit, j'avais posé la même question à votre prédécesseur, monsieur le garde des sceaux, car ce tarif n'a pas été réévalué depuis une quinzaine d'années maintenant. Le mal s'est aggravé, mais il existait déjà, je le reconnais, lorsque vous êtes arrivé à la Chancellerie.

Je vous avait dit en commission, parlant de ce tarif : soit il faut le supprimer, soit il faut le réévaluer. Mais c'est le réévaluer qu'il faut, sans quoi on laisserait à la partie qui gagne son procès la charge des frais de la postulation, ce qui serait manifestement injuste.

J'ajoute que beaucoup d'avocats postulants prennent, malheureusement, de mauvaises habitudes - c'étaient celles des avoués, qui ont été supprimés un peu pour cette raison. Le tarif est si lamentablement bas qu'ils ont tendance à demander des honoraires, de telle sorte que les justiciables qui gagnent leur procès doivent non seulement des honoraires à l'avocat qui a plaidé pour eux, mais également à celui qu'ils ont été obligés de constituer comme postulant si leur avocat n'est pas inscrit au barreau relevant du tribunal de grande instance compétent.

Je me permets d'insister sur ce point très important, monsieur le garde des sceaux, en vous demandant de rendre au tarif des avocats postulants un niveau décent.

Quand vous êtes arrivé à la Chancellerie, vous m'aviez répondu, je le répète : « Ce n'est pas grave, il ne sert pas souvent. » Je m'étais permis de vous répondre qu'il sert dans toutes les affaires de grande instance, c'est-à-dire, au contraire, dans un nombre d'affaires extrêmement grand.

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. La question posée par M. Dreyfus-Schmidt est liée au fameux problème de la répétibilité.

Répétibilité, c'est le maître mot que j'ai entendu dès mon arrivée à la Chancellerie. Lors de ma première intervention devant la C.S.A., tout le monde a paru considérer - moi le premier - que cette affaire était réglée. Puis je me suis aperçu qu'on en était toujours au même point, parce que les avocats sont partagés en deux camps de force égale : ceux qui en veulent et ceux qui n'en veulent pas.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce n'est pas le problème !

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

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(Ces crédits sont adoptés.)

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 3 595 470 000 francs.

« Crédits de paiement : 853 947 000 francs. »

Par amendement n° II-37, M. Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de réduire les autorisations de programme figurant au titre V de 46 000 000 francs.

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'ai, en quelque sorte, présenté cet amendement lorsque je me suis exprimé tout à l'heure sur le titre III. Cependant, je saisis l'occasion de répondre à M. le garde des sceaux.

Votre prédécesseur à la Chancellerie avait fait créer 85 postes de magistrat et un nombre important de postes de greffier en vue de l'application de la loi du 10 décembre 1985 à la date du 1^{er} janvier 1988. Il suffisait de continuer !

Vous préférez mettre tous les crédits sur le « tout répressif ». Surtout, vous vous êtes contenté des crédits qui vous étaient alloués ou vous n'avez pas pu en obtenir pour l'application de la loi ! Voilà la réalité.

Prenez vos responsabilités. Ne venez pas nous dire, lorsque vous nous présenterez votre texte sur l'instruction et lorsqu'il aura été démolé - excusez-moi de vous le dire - comme il le mérite, que nous ne vous aurons pas prévenu qu'il fallait impérativement prévoir au budget l'inscription des crédits nécessaires à l'application de la loi existante.

Cela étant, je ne peux pas, maintenant, demander une augmentation des crédits déjà votés par le Sénat avec le titre III. Je ne peux pas non plus demander au Sénat de réduire des autorisations de programme pour renforcer des crédits. Cet amendement nous a permis de nous exprimer, mais, en toute orthodoxie budgétaire, je ne puis que le retirer.

M. le président. L'amendement n° II-37 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les autorisations de programme et les crédits de paiement figurant au titre V.

(Ces autorisations de programme et ces crédits de paiement sont adoptés.)

M. le président. « Titre VI. - Autorisations de programme : 1 400 000 francs. » *(Adopté.)*

« Crédits de paiement : 434 000 francs. » *(Adopté.)*

Article 71

M. le président. « Art. 71. - Le fonds d'organisation de la nouvelle profession d'avocat institué par l'article 28 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est supprimé.

« Les droits et obligations de ce fonds sont transférés à l'Etat. » *(Adopté.)*

Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant la justice.

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 dix-neuf heures quarante, est reprise à vingt-deux heures cinq, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.)

**PRÉSIDENCE
DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT,
vice-président**

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi de finances pour 1988, adopté par l'Assemblée nationale.

Coopération

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère de la coopération.

La parole est à M. le ministre.

M. Michel Aurillac, ministre de la coopération. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de budget du ministère de la coopération qui vous est soumis est, oserai-je vous le dire en propos liminaire le plus satisfaisant qu'il puisse être donné à un ministre de présenter, surtout dans un contexte de rigueur budgétaire.

Le budget de la coopération augmente de 13,34 p. 100, enregistrant ainsi la plus forte progression de tous les budgets pour 1988, au même niveau de priorité que l'emploi et la recherche.

Le Gouvernement a, en effet, décidé de faire de l'aide publique au développement l'une de ses premières préoccupations. Mon budget se situe dans le cadre d'un effort général, qui porte notre aide publique au développement à 29,5 milliards de francs, soit 0,54 p. 100 du produit national brut. En deux ans, elle aura augmenté de 20 p. 100.

Ce montant global se répartit en trois tiers à peu près équivalents.

Il s'agit, tout d'abord, de l'aide bilatérale, qui comprend le budget du ministère de la coopération, soit 6,6 milliards de francs, en hausse de 13,34 p. 100 après transferts, auquel il faut ajouter les crédits du ministère des affaires étrangères destinés aux pays autres que les 34 pays d'Afrique, des Caraïbes et de l'océan Indien relevant de la compétence de mon ministère et bénéficiant d'une priorité réaffirmée.

Le deuxième tiers comporte la participation de la France à l'aide multilatérale et le troisième correspond aux financements sur prêts à conditions spéciales de la Caisse centrale de coopération économique ainsi qu'aux prêts du Trésor.

Tel est, mesdames, messieurs les sénateurs, le cadre général dans lequel se situe mon budget. La France, vous le constatez, fournit un effort considérable en faveur des pays en développement, notamment d'Afrique subsaharienne, qui sont parmi les plus pauvres du monde.

Ceux-ci traversent une crise structurelle grave, dont ils ont maintenant pris toute la mesure. Mais ne nous y trompons pas : ils prennent précisément un nouveau départ. Il faut savoir, en effet, déceler, derrière les nuages amoncelés, la force du vent qui se lève pour dégager l'horizon.

La politique que la France mène à l'égard des pays en voie de développement tend à dégager l'horizon international.

L'horizon de l'Afrique subsaharienne s'est progressivement obscurci par l'accumulation d'un endettement accablant, d'un délabrement des structures budgétaires, administratives, économiques, et d'une désorganisation des marchés.

C'est pourquoi, depuis bientôt un an et demi que j'occupe mes fonctions, j'ai engagé une action déterminée à la demande du Premier ministre et en liaison avec les autres membres du Gouvernement concernés par l'aide au développement. Elle n'a pas été vaine et je crois justifié de dire que des solutions concrètes se dégagent maintenant grâce aux initiatives de la France.

Tout d'abord, le traitement de la dette des pays d'Afrique subsaharienne est en train d'être repensé. Cet endettement dépasse maintenant 90 milliards de dollars, soit quelque 10 p. 100 de la dette de tous les pays en développement. C'est peu par rapport aux dettes latino-américaines. C'est énorme rapporté au nombre d'habitants. C'est insupportable,

lorsque le revenu national ne permet plus d'assurer à la fois le remboursement des dettes et le financement des dépenses nouvelles.

Mais, attention, il ne faut pas tirer du constat de ces difficultés extrêmes des conclusions erronées. On ne mettra pas un terme aux difficultés des pays pauvres par la complaisance et le laxisme.

Tout prêt effectué à des conditions équitables doit être remboursé, non seulement pour ne pas donner une prime aux mauvais gestionnaires, mais aussi par nécessité financière, afin que le débiteur ne perde pas toute possibilité d'obtenir de nouveaux crédits sur le marché international, puisque c'est du crédit que dépend finalement l'équilibre du monde.

C'est pourquoi les solutions au problème de la dette ne peuvent pas résulter de la seule décision des débiteurs, individuellement ou collectivement, mais doivent provenir d'une véritable concertation, cas par cas, entre chaque Etat endetté et l'ensemble de ses créanciers.

Tel est le sens dans lequel la France a œuvré au cours des vingt derniers mois, afin que l'octroi de concessions accrues de la part de toute la communauté financière internationale, publique comme privée, soit lié à l'adoption de mesures effectives de redressement économique et financier.

C'est ainsi que notre pays a été très largement à l'origine des améliorations apportées par le club de Paris aux méthodes classiques de rééchelonnement des dettes publiques à l'égard des Etats.

Vous savez, par ailleurs, le rôle fondamental que joue actuellement notre pays pour faire comprendre à la communauté internationale le réalisme et la clairvoyance du président Houphouët-Boigny concernant la crise financière de la Côte-d'Ivoire et de l'Afrique subsaharienne en général.

Au cours de mon récent voyage à Abidjan, j'ai pu mesurer à quel point la sagesse du doyen des chefs d'Etat africains montrait la voie de solutions adaptées à l'urgence aussi bien que celle d'une réflexion de fond sur le traitement de la dette.

Parallèlement, la France est favorable à la diversification des instruments financiers offerts aux banques commerciales pour le traitement des dettes publiques africaines à leur égard. Mais le mécanisme de conversion des dettes ne peut qu'être limité, car les pays de l'Afrique subsaharienne sont surtout engagés à l'égard des Etats et peu vis-à-vis des banques et leurs actifs se prêtent souvent mal à de tels schémas.

Enfin, la France a entrepris un travail intense pour mobiliser les banques et les entreprises françaises, afin qu'elles se réengagent en Afrique et elle agit au sein des institutions de Bretton Woods pour qu'elles accroissent leur soutien aux pays pauvres d'Afrique.

C'est dans cet esprit que le directeur général du F.M.I. a pris l'initiative, soutenu fermement par la France, de proposer un triplement de la facilité d'ajustement structurel du fonds.

La France reste prête à examiner tout mécanisme susceptible de drainer vers l'Afrique subsaharienne des flux financiers accrus, à condition que les modalités équilibrent équitablement les intérêts des créanciers et des débiteurs, publics comme privés.

Mais l'allègement de la dette d'un Etat n'est possible et n'est utile que s'il s'insère dans un programme de réorganisation complète des structures budgétaires, administratives et économiques des pays.

Certains Etats, hélas ! ne sont pas prêts à faire preuve de cette rigueur salvatrice. Puissent-ils prendre conscience de leur erreur, avant que le passif accumulé ne devienne insurmontable !

Mais, pour tous les autres, comment les esprit les plus sceptiques ne seraient-ils pas frappés par la diversité et la profondeur des remises en ordre ? Les dirigeants de ces Etats, qui osent prendre les mesures indispensables bien qu'impopulaires, et les peuples qui se conforment à ces décisions et en supportent les effets méritent qu'un hommage soit rendu à leur lucidité et à leur courage.

Dans cette cure d'austérité, la France, qui mieux que la plupart des autres bailleurs de fonds connaît et comprend les difficultés que doivent surmonter les pays concernés, leur apporte son assistance technique pour les aider à clarifier leur diagnostic.

Ainsi peuvent-ils dialoguer dans les meilleures conditions d'efficacité avec la communauté financière internationale, notamment les institutions de Bretton Woods.

Aucun secteur n'échappe à cette lutte contre les gaspillages et à cette recherche de l'efficacité et de la productivité dans les interventions de l'Etat. Il en résulte naturellement de profonds bouleversements, dont la France essaie d'atténuer le coût social grâce à sa politique de coopération.

C'est ainsi que le ministère de la coopération, avec la Caisse centrale de coopération économique, et souvent en liaison avec la Banque mondiale, apporte dans de nombreux pays son soutien technique et financier à la reconversion des fonctionnaires en surnombre dans des petites activités privées rentables, à la réorganisation des administrations, au redressement des grands services publics, notamment de transports et de santé, et, selon le cas, à la réhabilitation, à la privatisation ou à la fermeture des entreprises publiques déficitaires.

Mais l'apurement des dettes et la réorganisation des structures ne serviront à rien si les mêmes causes continuent à produire les mêmes effets.

L'appauvrissement de ces pays résulte de ce que leurs producteurs, qui ont beaucoup travaillé et amélioré leurs conditions de production, ne parviennent plus à vendre leurs produits à des prix leur permettant de dégager des profits suffisants, tant sur les marchés régionaux que sur les marchés d'exportation.

L'une de mes préoccupations principales dès mon arrivée au ministère de la coopération fut de relancer les idées traditionnelles de la France sur la nécessité d'une meilleure organisation des marchés de produits vivriers et de matières premières.

« Vieilles lunes », me dira-t-on ! Que n'a-t-on pas dit sur ces idées non seulement outre-Atlantique, mais aussi en Europe ?

Pourtant, l'expérience est là et les esprits se sont mis à nouveau à évoluer sur ce terrain trop longtemps gelé.

D'abord, je constate que l'on peut tenir à Paris, comme je viens de la faire le 20 octobre 1987, une réunion de haut niveau, regroupant toutes les compétences techniques et politiques, nationales et multinationales, existant chez les bailleurs de fonds, pour traiter d'un sujet aussi controversé que la recherche d'une solution globale à la crise cotonnière en Afrique.

Cette approche à la fois ambitieuse, ouverte et pragmatique va être poursuivie, car, sur ma suggestion, la Commission des communautés européennes va organiser, avant la fin de l'année, une réunion similaire sur la politique des prix alimentaires dans les pays en développement.

Derrière ces deux exemples, on voit bien se profiler la recherche d'actions coordonnées visant à concilier le souci de rentabilité des activités agricoles, industrielles et de services et la reconnaissance de la spécificité des marchés naissants des pays en développement. Il peut être nécessaire, en effet, de les protéger temporairement, pendant cette phase initiale de leur vie économique.

Pour les produits destinés quasi exclusivement à l'exportation, la logique de réorganisation des marchés internationaux a, elle aussi, connu récemment une avancée notable.

Je ne pense pas, bien entendu, seulement à l'adhésion de l'U.R.S.S. au fonds commun. Tant mieux, dirai-je cependant ! Mais là n'est pas l'essentiel. En effet, plus que financier, le choix est politique et c'est là que réside l'innovation capitale apportée par le plan baptisé du nom de mon collègue du ministère de l'agriculture, François Guillaume.

Le plan Guillaume consiste, en effet, à dire aux quelques grands pays producteurs et exportateurs qu'il convient d'arrêter la folle course à la baisse des cours des céréales qui contribue à l'effondrement des productions alimentaires dans les pays en développement, qui ruine leurs finances et qui ne profite, en fait, qu'à certains pays consommateurs et parfaitement capables de payer un plus juste prix.

Cette réflexion de bon sens est, à mon avis, riche d'enseignements pour plusieurs produits de base et c'est dans cet esprit que nous verrons progresser, je l'espère, les réflexions et, surtout, les actes au cours des prochaines mois, produit par produit.

Mais organiser les marchés est difficile et la nécessité s'impose donc toujours d'accompagner cette politique par des mécanismes d'assurance - financés par des crédits multilatéraux - au profit des pays pauvres.

A l'échelon communautaire, j'ai toujours montré la plus grande vigilance à l'égard de la façon dont sont mis en œuvre les mécanismes du Stabex - système de stabilisation des recettes d'exportation - et du Sysmin. C'est ainsi que j'attends de la Communauté économique européenne qu'elle soutienne, grâce au Sysmin, la politique de redressement et d'investissement de l'usine d'alumine de Friguia, qui est si importante pour le développement de la Guinée et pour laquelle des accords satisfaisants viennent d'être conclus entre l'Etat guinéen et l'entreprise française Pechiney.

De façon plus générale, et en réponse à la demande que j'avais formulée, le conseil des ministres du développement des communautés européennes a approuvé, le 9 novembre 1987, les propositions de la Commission destinées à affecter 500 millions d'ECU, dont 100 millions nouveaux, à un soutien communautaire aux politiques d'ajustement des pays pauvres d'Afrique subsaharienne.

Mais la France ne se contente pas d'agir pour l'amélioration de l'environnement économique et financier de ses partenaires. Par sa coopération bilatérale, elle accompagne leurs efforts d'assainissement en atténuant leur coût social et humain et elle donne l'exemple de la mobilisation des moyens humains et financiers propres à rendre confiance dans les chances de développement de l'Afrique.

L'économie n'est qu'un moyen dont la fin est le développement pour assurer aux populations des conditions de vie conformes au respect de la dignité humaine.

Nous ne devons donc jamais perdre de vue cet objectif, qui est aussi une condition du succès de notre action : mettre l'homme au cœur du développement.

Mettre l'homme au cœur du développement, c'est d'abord assurer sa santé. L'action sanitaire sur le terrain, mais aussi la gestion des hôpitaux avec le lancement de la Fondation hospitalière internationale et, enfin, la lutte contre le Sida qui, sans être, comme on le suggère parfois, une peste africaine, revêt une gravité particulière sur ce continent démuné de structures de santé adaptées, voilà comment la coopération française a donné une nouvelle impulsion à son action dans ce domaine essentiel.

Mettre l'homme au cœur du développement, c'est aussi assurer son éducation et sa formation. En dépit du coût qu'elles représentent et de la pression démographique qui s'exerce, il ne saurait être question de les sacrifier sur l'autel de la rentabilité. C'est le souci de la qualité, et même, disons le mot, de l'excellence, qui guide notre politique.

Dans l'enseignement primaire, où s'acquièrent les bases indispensables et la pratique du français, l'aide à la gestion des écoles, la fourniture de livres et la formation des maîtres sont les trois axes de notre coopération. Mais l'Etat seul ne peut pas tout. Aussi ai-je décidé de promouvoir un partenariat éducatif sous la forme de jumelages entre écoles françaises et africaines, projet qui répond au désir généreux des maîtres et des élèves de notre pays qui ont à cœur d'aider leurs collègues et leurs camarades africains. M. le ministre de l'éducation nationale m'accorde un complet soutien.

Dans l'enseignement secondaire, où se déploie le tiers de notre assistance technique que je rappelle, les effectifs y ont été stabilisés depuis 1986 après une déflation brutale et excessive qui avait réduit de près d'un tiers les effectifs des enseignants français dans les pays du champ - il est indispensable de combiner une formation professionnelle ouvrant sur des emplois dans le secteur productif et une préparation de qualité à l'enseignement supérieur.

Les écoles françaises - je sais, messieurs les sénateurs, combien vous êtes sensibles à leur situation - pour lesquelles se dévouent les parents et qui accueillent, en moyenne 65 p. 100 d'élèves étrangers, constituent, de ce point de vue, non seulement des pôles de rayonnement pour notre langue et notre culture, mais aussi une contribution à la formation des élites nationales.

Pour aider les universités africaines et les grandes écoles d'ingénieurs et de gestion à accéder au niveau international et remédier à leur isolement et au manque de crédits, j'ai mis en place le projet Campus, qui associe les équipes et les laboratoires de recherche français et africains sur des projets utiles au développement.

A l'appui des structures africaines, il faut ajouter le second volet de notre action : l'accueil des étudiants étrangers en France. Tout d'abord, les bourses ont été revalorisées en 1987 ; ensuite, un comité permanent d'orientation des bourses veille au placement des étudiants afin que leur formation soit adaptée aux débouchés, enfin, cent bourses d'excellence ont été créées, elles sont destinées aux meilleurs candidats dans le troisième cycle.

L'ensemble des actions dites « culturelles » ou de valorisation des ressources humaines bénéficie depuis deux ans de l'effet multiplicateur de la francophonie.

Avec la création de l'université des réseaux d'expression française - l'U.R.E.F. - avec la mise en place de T.V. 5, et d'une chaîne de diffusion culturelle française vers l'Afrique, c'est une nouvelle chance qui s'offre à ce continent d'accéder au capital de connaissances scientifiques et techniques des pays industrialisés et de prendre sa part du progrès. Au-delà de la langue commune, mais grâce à elle, la francophonie et la coopération sont l'occasion de rapprocher les niveaux de développement des peuples d'expression française qui sont unis par la croyance en des valeurs communes.

La levée progressive des obstacles financiers, budgétaires et administratifs en Afrique est une réalité nouvelle et porteuse d'espoir. A ceux qui ne la distinguent pas encore, il est de notre devoir, comme de notre intérêt, d'en faire prendre conscience, afin que tous les partenaires se mobilisent en faveur des pays les plus pauvres et principalement de l'Afrique subsaharienne, témoignant ainsi du retour de la confiance sans laquelle nos efforts ne sauraient aboutir.

C'est vrai de la communauté internationale, que la France contribue, depuis bientôt deux ans, à sensibiliser à la nécessité d'aider prioritairement les pays les plus pauvres. Je ne suis pas seul à le faire, c'est le Gouvernement dans son ensemble, sous l'égide de M. Jacques Chirac, qui mène inlassablement une véritable croisade de la solidarité.

Mais lorsqu'on prêche une croisade, le meilleur moyen est de montrer l'exemple. C'est ce que nous faisons.

L'évolution des grandes masses du budget de mon ministère en apporte la démonstration. En effet, 1 853 millions de francs sont affectés à l'assistance technique. Cette somme, très proche de celle de 1987, sera complétée par les fonds de concours versés par nos partenaires et les crédits de report. Elle permettra, cette année encore, de stopper la déflation trop rapide pratiquée avant le 16 mars 1986.

De plus, 1 650 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles sont affectés au fonds d'aide et de coopération. L'accroissement de 40 p. 100 de 1987 par rapport à 1986 est donc renouvelé, tandis que les crédits de paiement passent de 1 216 millions à 1 555 millions de francs, soit une hausse de près de 30 p. 100.

L'an dernier, j'avais pris l'engagement d'allouer, en 1988, les crédits de paiement correspondants aux autorisations de programme de 1987, et certains membres de cette assemblée s'étaient interrogés sur la capacité que nous aurions de tenir cette promesse. Nous avons tenu parole.

Après la gestion antérieure, qui avait quelque peu édifié la Cour des comptes, voici donc enfin restauré l'instrument privilégié de la politique de coopération : le fonds d'aide et de coopération. Ainsi, 875 millions de francs ont été dégagés pour les concours financiers, soit une progression de 21 p. 100 par rapport à 1987, alors que, cette année-là, la progression avait déjà été de 38 p. 100 par rapport à 1986.

La croissance des concours financiers est certes révélatrice de difficultés financières graves dans les pays avec lesquels nous coopérons, car cette croissance prend en compte les difficultés financières de nos partenaires, mais elle témoigne aussi de la volonté du Gouvernement d'accompagner leurs efforts et de ne pas laisser aux seules institutions de Bretton-woods le monopole du dialogue et de l'aide. C'est d'ailleurs ainsi que nous avons pu aider nos partenaires à mieux comprendre la complexité des interventions de la communauté financière internationale et les contraintes qui en résultent.

J'en viens maintenant à la mobilisation des entreprises françaises. C'est un autre témoignage du retour à la confiance en l'Afrique non seulement de la part de l'Etat, mais aussi de la part de l'ensemble de la société française.

Il n'y a pas de développement sans entreprises et j'ajouterais : sans entreprises privées. Aider à leur création et à leur développement en Afrique grâce au partenariat avec les entreprises françaises, c'était l'esprit des rencontres de Libreville qui se sont tenues au début de cette année, avec 700 chefs d'entreprise, moitié du Nord, moitié du Sud. L'espoir qu'elles ont suscité est aujourd'hui concrétisé par le montage d'une bourse des offres et des demandes de partenariat et par la perspective, qui se rapproche de jour en jour, de la création d'un fonds d'investissement privé géré par des entreprises privées.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai placé ce budget sous le signe de la confiance retrouvée ; je voudrais aussi qu'il le soit sous le signe de l'enthousiasme et de la générosité, ce que manifeste la jeunesse française en étant de plus en plus nombreuse à vouloir aider les pays en développement. Conscient de cet appel, le Premier ministre a décidé de doubler le nombre des volontaires en trois ans.

Confiance, enthousiasme, générosité : le cœur de la France, c'est aussi l'action désintéressée que nos concitoyens, individuellement et à travers les associations et les collectivités territoriales, décident de mener en faveur de nos partenaires les plus démunis.

Conformément aux règles d'une saine gestion, j'ai réduit les aides au fonctionnement des associations. Concourir aux frais de fonctionnement de l'organisation caritative de leur choix relève de la libre décision des citoyens. Je ne reviendrai pas sur ce principe dont la transgression aboutit à des anomalies dénoncées précisément par la Cour des comptes.

En revanche, je l'affirme et je le prouve, j'ai effectivement renforcé l'appui financier et technique aux projets concrets qui ont été conçus par les associations, en leur ouvrant l'accès aux subventions du F.A.C. - fonds d'action conjoncturelle - en rémunérant des volontaires, en accordant des bourses et en leur apportant un soutien logistique.

Je tiens les chiffres à votre disposition, mais je soulignerai deux choses. La première, c'est que, désormais, vous pourrez être sûrs que les 38 millions de francs dépensés au profit des O.N.G. - organisations non gouvernementales - correspondent réellement à des actions d'aide et de développement. La seconde, c'est que je n'ai pas rencontré à ce jour une seule association digne de ce nom qui ne soit pas en plein accord avec les principes mis en œuvre par mon ministère. Elles savent toutes que la garantie de transparence et de rigueur est pour elles un argument de poids lorsqu'elles font appel à la générosité des citoyens.

Aussi, voudrais-je, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'à travers vous, l'ensemble de nos concitoyens soient convaincus que chaque franc dépensé pour l'aide au développement est un franc bien utilisé. Les efforts d'assainissement de nos partenaires qui en bénéficient, les efforts de gestion du ministère de la coopération qui les octroie, les efforts de conception de tous ceux qui montent des projets, tout concourt à donner aux actions de coopération la plus grande efficacité. C'est le développement qui est au bout de ces efforts partagés, même si un immense travail reste à accomplir.

Je ne prétends pas que le Gouvernement, appuyé par sa majorité, solidaire et déterminé dans l'action, ait le monopole du cœur pour l'aide au développement. Ses idées ne sont pas uniquement à lui, mais, à la différence de beaucoup d'autres, il a su se donner les moyens de les concrétiser. C'est pourquoi les premiers résultats apparaissent déjà.

Mon budget, mesdames, messieurs les sénateurs, ouvre des perspectives de confiance et d'espoir. Si l'on ne veut pas que cet espoir et cette confiance retombent et que la générosité en reste aux intentions, la politique définie en 1986, confirmée en 1987 et prolongée par le projet de budget pour 1988 devra être poursuivie. En effet, avec notre politique de sécurité et celle que nous menons à l'égard des relations Est-Ouest, avec notre politique européenne, la politique de coopération est l'une des trois lignes de force de notre politique étrangère et, par conséquent, du rayonnement de la France.

Je suis convaincu que, là comme ailleurs, les Français comprendront la nécessité de la continuité d'une politique unanimement appréciée. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

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

M. André-Georges Voisin, 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, il est agréable au parlementaire qui rapporte le budget de la coopération depuis vingt-six ans de marquer sa satisfaction à l'égard du budget de ce ministère pour 1988.

Vous avez, par votre action, monsieur le ministre, réussi à convaincre le Gouvernement de l'importance que représente le département ministériel dont vous assumez la tutelle. C'est pour cette raison qu'il s'insère aujourd'hui dans les trois priorités budgétaires avec l'emploi et la recherche.

Avant de comparer les chiffres de 1987 et de 1988, il faut tenir compte des changements structurels du budget liés aux modifications de compétences ministérielles. Ainsi, sur les crédits affectés au ministère de la coopération, 96,8 millions de francs ont dû être reversés au ministère des affaires étrangères au titre de l'ultime régularisation de compétences dont le point important a été la perte, en 1986, du Vanuatu par le ministère de la coopération.

En sens inverse, le budget du ministère de la coopération bénéficie, en 1988, d'un transfert de crédits de 266 millions de francs destinés aux forces armées djiboutiennes et à la rémunération de l'assistance militaire technique, précédemment inscrits au budget de la défense - mais je reviendrai sur ce point.

Ainsi, à compétences et à champ géographique constants, le montant global des crédits de la coopération prévus pour 1988 s'élèvera à 6 566,1 millions de francs, soit une augmentation réelle de 13,34 p. 100, comme vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le ministre.

Au sein de ce budget, les crédits du budget civil de la recherche, dont la maîtrise n'appartient pas au ministère de la coopération, passent de 3,85 millions de francs en 1987 à 16,4 millions de francs en 1988, soit une augmentation de 326 p. 100.

Ces efforts permettront de satisfaire les parlementaires, qui, ainsi, auront une meilleure vue d'ensemble de la politique d'aide française.

Du reste, cet effort s'intègre dans une croissance de l'aide publique française au développement du tiers monde, qui atteindra 29,5 milliards de francs en 1988, soit 0,54 p. 100 du P.I.B.

Les points forts de ce budget sont incontestablement les concours financiers, le fonds d'aide et de coopération - F.A.C. - ainsi que les crédits d'appui logistique, les crédits de bourse et les dotations destinés aux associations de volontaires.

Les concours financiers s'élèvent à 875 millions de francs en 1988, soit une progression de 21 p. 100 par rapport à 1987, qui fait suite à la hausse de 38 p. 100 enregistrée en 1987 par rapport à 1986.

Cette croissance prend non seulement en compte les difficultés financières des pays du champ, mais témoigne aussi de la volonté du Gouvernement d'accompagner ses partenaires dans leur effort et de ne pas laisser aux seules institutions de Bretton Woods, le monopole du dialogue et de l'aide.

Cette augmentation se justifie à la fois par la crise financière qui frappe l'Afrique et par l'endettement des Etats bénéficiaires de notre aide.

Le fonds d'aide et de coopération, mieux contrôlé qu'auparavant par un conseil d'administration exigeant, reçoit des moyens importants. En effet, ses crédits de paiement augmentent de 28 p. 100 pour la deuxième année consécutive, marquant bien par ce système de dons sans retour qu'il est le principal instrument de notre politique, puisqu'il est utilisé pour les investissements essentiels au développement.

S'agissant du F.A.C., je voudrais mettre l'accent sur trois points.

Tout d'abord, à propos des crédits de bourse, je rappelle que, l'an dernier, le Parlement avait mis l'accent sur le caractère indispensable des bourses permettant le séjour et les études de haut niveau en France. En seconde délibération de la loi de finances, une augmentation de 20 millions de francs de crédits avait été obtenue. Aujourd'hui, nous constatons avec satisfaction que cette dotation a été maintenue et qu'elle connaît même une augmentation de 3 p. 100, ce qui permet l'offre d'environ 4 500 bourses aux étudiants africains.

Lors de la tenue des commissions mixtes, le ministère de la coopération a rappelé que, depuis quelques années, la priorité en matière de formation des boursiers du Gouvernement français était désormais axée vers les filières scientifiques et techniques. Les nécessités du développement et la diminution, voire l'arrêt, du recrutement dans la fonction publique ont pour effet de contraindre indirectement les Etats à orienter les futurs boursiers vers des disciplines davantage liées au développement du secteur privé et donc au détriment des filières plus traditionnelles qui permettraient le recrutement dans la fonction publique.

L'accent a donc été mis par la coopération française sur les formations techniques et industrielles. Mais les besoins les plus importants portent sur les formations de techniciens supérieurs et de cadres moyens. Ce sont les formations de courte et moyenne durées qui doivent être privilégiées.

Ensuite, il est mis fin à la déflation des effectifs affectés à l'assistance technique, notamment en ce qui concerne les enseignants et les techniciens, pour lesquels 140 postes supplémentaires vont être pourvus, afin de répondre aux demandes des Etats, portant ainsi notre effectif à 7 781 coopérants.

Enfin, la coopération non gouvernementale, qui connaît une baisse sévère de ses crédits affectés aux organismes non gouvernementaux et à la coopération décentralisée dans les pays du champ, n'est qu'apparente.

D'une part, au titre des mesures acquises, le chapitre 42-24 dans son ensemble est réduit de 16,7 millions de francs, qui sont réinscrits à hauteur de 15 p. 100 au budget des affaires étrangères pour les pays hors champ.

D'autre part, la réduction de 8 millions de francs à l'article 10, au titre des mesures nouvelles, est compensée par la réintégration de la même somme à l'article 20. En effet, la plus grande part des subventions accordées aux organismes non gouvernementaux est actuellement utilisée pour le financement des charges sociales afférentes à l'emploi de volontaires. Cette réalité est maintenant plus clairement établie puisque l'article 20 finance les charges sociales de volontaires. Il reste que les organismes non gouvernementaux émargent à d'autres chapitres, le chapitre 42-23 - actions de coopération - et surtout le chapitre 68-91 - fonds d'actions de coopération - lorsqu'ils prouvent leur participation à des projets de coopération.

Cela a permis l'amélioration du statut des volontaires pour la coopération par l'attribution d'un pécule de 6 000 francs au retour des volontaires du service national actif. Pour les volontaires civils, l'allocation forfaitaire relative à la prise en charge de la couverture sociale est passée de 16 200 francs à 18 000 francs pour douze mois.

Par ailleurs, une mesure nouvelle positive chiffrée à 15 millions de francs, figurant à l'article 20 du chapitre 42-24, permettra d'augmenter le nombre de volontaires, que vous envisagez de doubler en trois ans.

En ce qui concerne les initiatives décentralisées, il faut ajouter aux crédits de l'article 30 du chapitre 31-24 ceux qui sont puisés au F.A.C. dans le cadre d'un soutien à des opérations concrètes sur le terrain.

Menée à l'initiative des collectivités territoriales françaises - régions, départements, communes - la coopération décentralisée s'est développée en 1987. On constate, en particulier, le rôle croissant des régions - quatorze d'entre elles ont participé en 1987 - et celui des grandes villes françaises.

Plusieurs départements se sont engagés avec des budgets qui dépassent 500 000 francs annuels.

La spécificité de ces actions s'affirme progressivement : elles utilisent les compétences des villes en matière de gestion urbaine et celle des organismes professionnels, tels que chambres d'agriculture, de métiers, d'industrie, ou organismes de recherche. L'aide à la création d'entreprises, le transfert de technologie deviennent des éléments importants de ce type de coopération.

Enfin, la cohérence entre les actions de l'Etat et celles des collectivités territoriales se développe ; de nombreux projets sont définis en commun et cofinancés. Il s'agit d'actions de solidarité, souvent dans le secteur de l'eau et de la production agricole. Des jumelages techniques sont opérés par certaines grandes villes ou sont menés sous l'égide de la fédération mondiale des villes jumelées, dans les secteurs de

l'enseignement, de la santé et de la gestion urbaine. Des programmes d'action régionaux visant à l'insertion dans la coopération d'entreprises privées sont mis en œuvre.

L'effort fait par la coopération militaire est aussi à remarquer.

L'assistance technique militaire voit sa situation clarifiée par l'inscription au budget de 261 millions de francs qu'il fallait auparavant obtenir par transferts plus ou moins tardifs du ministère de la défense et par un collectif de fin d'année.

Certes, les crédits inscrits aux chapitres 41-42 et 68-93 sont, à structure constante, inférieurs de 1 770 000 francs à ceux de 1987, puisqu'ils passent de 882 191 988 francs à 880 421 980 francs, mais la situation est assainie, puisque le transfert fera disparaître les difficultés de trésorerie que connaissait la mission militaire.

Toutefois, la dette que le ministère de la coopération a accumulée envers le ministère de la défense depuis plusieurs années exigera une solution, car la couverture des besoins réels par les crédits inscrits dans les lois de finances n'a été assurée qu'à 74 p. 100 en 1981, 89 p. 100 en 1982, 60 p. 100 en 1983, 90 p. 100 en 1984, 80 p. 100 en 1985 et 63 p. 100 en 1986.

Une solution sera proposée dans le collectif de fin d'année.

Dans le budget de la coopération pour 1988, la situation va se clarifier d'abord par l'inscription de 266 millions de francs dont j'ai parlé tout à l'heure qu'il fallait auparavant obtenir par des transferts plus ou moins tardifs du ministère de la défense. En outre, le collectif de fin d'année va, je l'espère, régler la question des dettes du ministère de la coopération envers le ministère de la défense en ouvrant un crédit d'environ 260 millions de francs. Ces deux mesures permettraient d'apurer le passé et de mettre fin à une situation malsaine pour les crédits de la coopération militaire.

Ces insuffisances budgétaires ont été accentuées alors qu'il a été décidé d'accroître notre effort au profit de certains pays, notamment le Tchad, la Guinée-Conakry, la Guinée-Bissau et Haïti.

J'arrive à un point de mon rapport où je souhaiterais, monsieur le ministre, souligner l'importance que représente notre aide pour l'Afrique, qui, plus que jamais, en a besoin.

En effet, la dette des pays en voie de développement a triplé en moins de dix ans, passant de 330 milliards de dollars en 1978 à plus de 1 000 milliards actuellement.

Sur ce montant, la part de l'Afrique subsaharienne - l'Afrique du Sud exclue - peut paraître modeste puisqu'elle n'atteint pas 100 milliards de dollars - vous avez parlé tout à l'heure de 90 milliards de dollars - mais on constate que, durant la même période, le service de la dette extérieure est passé, pour l'Afrique, de 15 p. 100 des exportations de biens et services à 30 p. 100, ce pourcentage étant bien supérieur pour certains Etats.

La chute des cours des matières premières d'environ 23 p. 100 en moyenne a provoqué, pour les pays en voie de développement, une perte d'environ 27 p. 100 et le tarissement de leur avoir financier. L'indice global calculé par l'I.N.S.E.E. sur des cours exprimés en francs français a chuté de 23 p. 100 entre le quatrième trimestre de 1985 et le quatrième trimestre de 1986.

De plus, la crise de l'agriculture, l'aggravation de la dépendance alimentaire, la sécheresse, la croissance démographique font de l'Afrique subsaharienne la seule région en développement à avoir connu une chute de sa production alimentaire par habitant. C'est un point sur lequel l'effort d'amélioration peut être le plus rapide. L'aide au développement rural en est un des meilleurs éléments. En effet, s'appuyer sur les paysans, sur les groupements, avec un encadrement léger dans des réalisations petites, villageoises, serait à mon sens plus intéressant que d'édifier de grands projets d'aménagement. Le doublement des effectifs de volontaires doit permettre d'y arriver.

Les réformes économiques entreprises par les pays endettés, conjuguées avec la reprise économique des pays industrialisés, pouvaient laisser espérer que la crise de l'endettement était en voie d'amélioration en 1984-1985. Mais, en 1986, la situation s'est fortement dégradée sous l'influence de trois facteurs : la chute du taux de croissance dans les pays industrialisés ; la baisse des cours des matières premières résultant d'un excédent de l'offre ; enfin, le tarisse-

ment des flux de financement privés. A ce sujet, vous avez signalé, monsieur le ministre, qu'au cours de l'année, vous vous étiez préoccupé de cette question et que vous sentiez un renouveau. C'est très important.

La prise de conscience du niveau insupportable de l'endettement de ces pays les moins avancés a conduit la France, pour la deuxième année consécutive, à réorienter sa politique de coopération en faveur des dons.

Au cours des cinq années, de 1982 à 1986, la part de l'aide publique au développement allouée sous forme de prêts s'était en effet accrue fortement au détriment des dons.

Bien que les paiements au titre de la dette n'aient pas été la cause fondamentale de la lenteur de la croissance en Afrique, le problème de la dette y devient de plus en plus aigu, et ce pour trois raisons principales.

Premièrement, la proportion des remboursements qui ne peuvent donner lieu à rééchelonnement augmente rapidement.

Deuxièmement, la transformation d'échéances trop lourdes en obligations plus faciles à remplir se révèle très coûteuse. Elle crée une atmosphère d'incertitude qui sape la confiance des investissements privés.

Troisièmement, les flux financiers nets à destination de l'Afrique subsaharienne ont beaucoup diminué. La petite augmentation des flux nets de capitaux venant de sources multilatérales en 1984 a été plus qu'annulée par la réduction des flux nets bilatéraux. Lorsque l'on considère en même temps la chute impressionnante des flux privés nets, qui, après avoir atteint un montant record de 4,3 milliards de dollars en 1982, sont tombés à 0,3 milliard de dollars en 1984, l'ampleur du problème devient évidente.

En outre, le fardeau de la dette n'est pas également réparti. Dans certains pays, comme le Botswana, le Cameroun et le Lesotho, le service de la dette est inférieur à 15 p. 100 ; dans d'autres, il dépasse 50 p. 100. En outre, la dette est parfois surtout d'origine commerciale - en Côte-d'Ivoire, au Nigeria, au Zimbabwe, par exemple - et parfois principalement d'origine publique - comme en Tanzanie, au Zaïre et en Zambie.

Au total, dix pays de la région ont réaménagé leur dette au Club de Paris en 1985, égalant ainsi les records de 1983 et de 1984. Mais un problème qui risque d'être encore plus grave est apparu en 1985. Plusieurs pays subsahariens n'ont pas rééchelonné au Club de Paris, principalement parce qu'ils n'ont pu s'entendre sur un programme d'ajustement avec leurs créanciers. La plupart d'entre eux sont en situation d'arriérés de paiement vis-à-vis du Fonds monétaire international, le F.M.I., ce qui, techniquement, interdit la négociation d'un rééchelonnement.

Un effort important doit être fait par tous les partenaires de l'Afrique si l'on veut aider ce continent à survivre et à se développer, d'autant que cette crise économique grave se situe au moment où les grandes endémies persistent. En Afrique, le taux de mortalité de seize pour mille habitants et le taux de mortalité infantile de cent dix pour mille naissances pour l'année 1985 sont, de loin, les plus élevés du monde.

Le paludisme atteignait encore en 1985, d'après les informations recueillies par l'O.M.S., l'Organisation mondiale de la santé, 76 millions de personnes en Afrique subsaharienne en 1983. La bilharziose touche plus de cent millions de personnes en Afrique et l'onchocercose, cécité due à un parasite des rivières, 25 millions. Aux maladies parasitaires s'ajoutent les maladies bactériennes et virales, incluant ce nouveau fléau qu'est le SIDA pour lequel il est très difficile de donner des évaluations quant au pourcentage de population touchée. Il reste que la lutte contre le SIDA en Afrique est une urgence et une priorité.

Pour terminer, je voudrais aussi parler de la contribution de la France aux instances multilatérales, qui est l'une des composantes de l'aide dont la croissance a été la plus rapide.

La part des contributions multilatérales dans l'effort d'aide représentera, comme en 1987, environ 27 p. 100 et les crédits correspondants - 8 milliards de francs - dépasseront les seuls crédits du ministère de la coopération.

La participation de la France aux organismes de financement internationaux est importante : 24 p. 100 pour le Fonds européen de développement, de 8 p. 100 à 10 p. 100 pour les organismes de Bretton Woods - c'est-à-dire le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Cette participation significative devrait permettre à la France d'être partie prenante à la définition même de la politique d'aide multilatérale et de lui conférer une responsabilité plus importante dans les actions de développement des pays du champ.

Ainsi, le projet de budget pour 1988 du ministère de la coopération est en forte croissance, de 13,34 p. 100, par rapport au budget de 1987, après prise en compte des transferts.

Cette croissance est encore plus remarquable si l'on prend soin de la replacer dans le contexte général de rigueur qui a présidé aux arbitrages du projet de loi de finances pour 1988.

C'est dire que le renforcement de la politique d'aide aux pays en voie de développement et, parmi eux, plus particulièrement aux pays d'Afrique situés au sud du Sahara, qui entrent dans le champ de compétence spécifique du ministère de la coopération, est bien l'une des priorités de la France. De même, ce budget est la traduction concrète de la volonté du Gouvernement d'atteindre son objectif, à savoir : consacrer 0,54 p. 100 du produit intérieur brut à l'aide publique au développement.

C'est pour toutes ces raisons que je demande à notre Haute Assemblée d'approuver votre budget. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

M. Paul d'Ornano, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Dans le peu de temps qui m'est imparti, je n'entrerai pas dans le détail de la politique de coopération. Vous trouverez dans mon rapport écrit, du moins je l'espère, les précisions que vous souhaitez.

Laissez-moi vous dire que je suis un rapporteur heureux car, après des années de « vaches maigres », le budget de la coopération est en augmentation cette année de 13 p. 100, ce qui représente le plus fort accroissement de tous les budgets de l'Etat.

Cette augmentation témoigne de la façon la plus nette de la volonté du Gouvernement de répondre aux besoins de nos amis Africains et de donner une traduction financière à nos engagements internationaux. Elle n'est en aucun cas un signe de relâchement dans la rigueur de gestion que nous impose la situation économique de notre pays.

Je parlerai d'abord de la crise que subissent les pays africains, crise multiforme due principalement au poids de l'endettement et à la chute des cours des matières premières.

L'endettement a triplé en moins de dix ans, comme le disait tout à l'heure notre collègue M. Voisin : 330 milliards en 1978, 1 000 milliards de dollars aujourd'hui. Pour les pays africains, il ne représente même pas 10 p. 100 de l'ensemble, mais son poids réel doit être apprécié en fonction de la faiblesse extrême de leur économie.

A ce titre, trois paramètres sont à retenir. D'abord, l'alourdissement constant du service de la dette qui a doublé, de 1986 à 1988, par rapport à la période allant de 1983 à 1985. Ensuite, le renversement des flux financiers. Les paiements de la dette sont devenus supérieurs aux apports nets des nouveaux prêts avec les conséquences faciles à imaginer sur les économies internes. La détérioration des capacités de paiement, enfin. Le rapport entre les services de la dette et les exportations des produits et services n'a cessé de se détériorer dans les pays africains.

Il a donc été nécessaire d'adapter les modes d'intervention des donateurs et cela a été fait dans deux directions.

Première direction : l'augmentation des capacités de prêts des organismes multilatéraux.

D'abord, le F.M.I., qui se montre, devant l'endettement massif de certains pays africains, malheureusement plus prudent, a diminué considérablement les droits de tirages des pays concernés. En contrepartie, il a créé la facilité d'ajustement structurel, la F.A.S., qui offrira, jusqu'en 1991, une aide d'un montant de 2,7 milliards de droits de tirages nouveaux aux pays à faibles revenus.

Ensuite, la Banque mondiale, qui a régulièrement augmenté ses prêts. L'enveloppe spéciale de la huitième A.I.D. a été portée à 2,7 milliards de francs pour la période 1987-1988.

Enfin, le Fonds européen de développement, F.E.D. Vous trouverez dans mon rapport écrit les engagements souscrits par cet organisme pour 1987-1988.

Seconde direction, conclure des accords de rééchelonnement des prêts. Dans les pays subsahariens, entre 1980 et 1984, 6,9 milliards de dollars ont été refinancés, soit un tiers de leur dette. En 1987, des accords ont été signés avec le Niger, le Gabon, la Mauritanie et Madagascar. Quelle a été l'action de la France dans ce domaine ?

Elle a joué un rôle important dans les assises internationales et à l'assemblée générale de l'O.N.U. de mai 1986 en particulier, en faisant prendre conscience à l'opinion internationale de la paupérisation croissante des pays subsahariens et des risques graves de leur effondrement économique et financier. Elle a apporté son soutien technique aux Etats africains dans les négociations financières, évitant ainsi que les négociations soient par trop inégales. Elle a enfin accru et réaménagé ses concours financiers en privilégiant les dons par rapport aux prêts et en accroissant de façon significative son aide aux finances publiques de ces Etats.

Un autre facteur joue un rôle important dans la crise grave que traversent les pays africains : la chute des cours des matières premières dont, en définitive, l'augmentation de l'endettement est le corollaire.

Entre le quatrième trimestre de 1985 et le quatrième trimestre de 1986, l'indice global des prix des matières premières calculé par l'I.N.S.E.E. a chuté de 23 p. 100. Pour faire face à cette dégradation des cours, des remèdes de deux sortes ont été mis en œuvre : des accords de produits et des mécanismes de stabilisation des recettes d'exportation du Stabex et du Sysmin, mis en place dans les accords de Lomé.

Les accords de produits n'ont pas eu, malheureusement, en 1986 et en 1987, les résultats escomptés. On peut seulement dire que la dégradation des cours aurait été plus brutale sans eux. J'en parle longuement dans mon rapport écrit.

Pour les mécanismes de compensation des accords de Lomé, disons tout d'abord que le Stabex, qui concerne les produits agricoles, a été particulièrement efficace. Le Sysmin, qui concerne les exportations de minerai, a joué un rôle plus modeste mais utile - vous le disiez tout à l'heure, monsieur le ministre - et on espère qu'il contribuera puissamment à l'exploitation de l'usine d'alumine de Priguia, si importante pour la Guinée.

J'en arrive à la deuxième partie de mon rapport, qui concerne les grandes orientations de la politique française en matière de coopération.

Il avait été décidé, en 1981, que notre volume d'aide atteindrait, en 1988, 0,7 p. 100 du produit national brut. Après des augmentations relativement importantes, jusqu'en 1985, il est retombé, en 1986, à 0,49 p. 100 du P.N.B. Il arrivera à 0,54 p. 100 en 1988 avec 29,5 milliards de francs.

Notre aide est marquée traditionnellement par une prédominance de l'aide bilatérale, mais celle-ci ne doit pas être négligée, car elle marque notre présence dans les organisations internationales et constitue souvent un appoint sérieux aux objectifs industriels et commerciaux de l'aide par le taux de retour significatif sur nos participations. Je dirai simplement qu'en 1985, 1986 et 1987 notre contribution a été fortement augmentée en raison de la reconstitution de la VIII^e A.I.D. et de la création du nouveau fonds spécial Afrique.

La seconde caractéristique de notre aide est qu'elle doit être marquée par un indispensable redressement des dons par rapport aux prêts. Le ministère de la coopération s'est nettement engagé dans cette voie dans son budget de 1987 et encore plus dans celui de 1988.

Pour terminer, la priorité de notre aide est donnée aux pays africains - elle représentait 0,27 p. 100 du produit national brut en 1985 - et aux pays les moins avancés. Elle est passée de 0,08 p. 100 en 1979 à 0,16 p. 100 du produit national brut en 1985.

J'en arrive maintenant à l'action du ministère de la coopération.

Dans le contexte de la réduction des dépenses publiques, le ministère a dû respecter les impératifs d'austérité tout en restant en mesure d'assurer ses missions.

Cette gestion des moyens a imposé d'abord une réorganisation des services de l'administration centrale pour en améliorer l'efficacité sans en augmenter les moyens. Cela s'est

traduit par une amélioration de son organigramme et un affinement des mesures de contrôle dont on trouvera le détail dans mon rapport écrit.

Cette gestion des moyens impose en second lieu un redéploiement de l'assistance technique et une pause dans la réduction des effectifs, qui vont se stabiliser autour de 8 300 agents.

Les priorités essentielles du ministère concernent d'abord l'action éducative et culturelle principalement orientée vers la diffusion de notre langue et la recherche scientifique - avec un effort important dans l'enseignement primaire où se joue l'avenir de la francophonie - ensuite une politique en matière de bourses, qui accorde une plus grande attention au contenu pédagogique et, en même temps, la mise en place des bourses d'excellences de haut niveau.

Pour la recherche scientifique, il est apparu que l'adéquation de notre dispositif de recherche tropicale avec les jeunes systèmes nationaux de recherche sera très longue à se concrétiser et la rapide mise en place par les bailleurs de fonds - Banque mondiale, Usaid - d'instituts de recherches anglosaxons nous impose une mobilisation française adaptée, ce à quoi le ministère de la coopération s'emploie.

La seconde priorité concerne l'aide au développement économique.

Dans le domaine de l'infrastructure et de l'industrie, certaines constatations d'échecs dus à un trop grand dirigisme africain nous ont obligés à redéfinir des priorités qui sont la remise en état et l'entretien du matériel existant et l'étude de possibilités de développements adaptés à la dimension des économies africaines.

Pour ce qui concerne l'économie rurale, notre action s'oriente vers un développement s'appuyant sur les paysans et leurs groupements et s'intéressant davantage aux petites réalisations facilement maîtrisées par ces paysans.

La troisième priorité concerne le domaine de la santé et du développement social dont je retiens deux initiatives particulières : la fondation hospitalière internationale et l'aide à la lutte contre le SIDA.

J'en arrive maintenant à l'analyse du budget, qui sera très brève ; d'une part, les crédits figurant à celui-ci illustrent ce que je viens d'exposer et, d'autre part, le rapporteur spécial de la commission des finances vient de les exposer de façon exhaustive. Ce budget s'élève à 6 566 millions de francs.

Trois grandes priorités en ressortent.

C'est d'abord la progression du F.A.C. dont les autorisations de programme sont reconduites pour un montant de 1 650 millions de francs et dont les crédits de paiement sont en augmentation à hauteur de 1 555 millions de francs.

Ce sont ensuite les concours financiers qui augmentent de 20 p. 100 avec 876 millions de francs. Ils se décomposent en aides budgétaires directes qui sont reconduites - les crédits budgétaires de 1987 n'ayant été consommés qu'à hauteur de 87 p. 100 - et en crédits permettant la bonification des intérêts de prêts qui sont en augmentation de 50 p. 100 - 450 millions de francs - et qui sont accordés par le biais des procédures financières multilatérales.

C'est enfin la stabilisation globale de l'assistance technique avec un redéploiement tenant compte des besoins nouveaux et des priorités de certains pays.

En dehors de ces grandes priorités, trois secteurs sensibles sont favorisés : les bourses, en augmentation de 3 p. 100 ; les établissements français, dont les crédits augmentent de 7,4 p. 100 et de 5 p. 100 pour les écoles françaises, ce dont je me réjouis, en tant que représentant au Sénat des Français de l'étranger ; enfin, les associations de volontaires, dont les crédits augmentent de 29 p. 100.

Le reste de la gestion des moyens est caractérisé par une austérité nécessaire et se marque par un train de vie sans laxisme, puisqu'au titre III seules l'informatique, la bureaucratie et la télématique sont favorisées, et qu'au titre V les investissements sont stabilisés.

Cette austérité se caractérise également par des formes de gestion plus satisfaisantes : les O.N.G. et les activités de coopération décentralisées ne sont plus soutenues que dans les projets qu'elles lancent.

La question des crédits militaires reste cependant préoccupante. Alors qu'ils avaient diminué de 10 p. 100 en 1987, ils sont simplement reconduits, ce qui me paraît insuffisant,

compte tenu du fait que la stabilité des Etats africains n'est pas assez assurée pour que l'on puisse relâcher notre effort de soutien militaire.

Cette remarque ne suffit cependant pas à occulter la satisfaction que nous apporte ce budget traduisant la volonté du Gouvernement d'accroître son effort en faveur du développement. C'est la raison pour laquelle la majorité des membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un avis favorable à son adoption. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée 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, seize minutes ;

Groupe de l'union centriste, dix minutes ;

Groupe socialiste, seize minutes ;

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

Groupe communiste, quinze minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, quinze minutes.

La parole est à M. Grandon.

M. Jacques Grandon. Monsieur le ministre, en vous écoutant, mes pensées se dirigeaient vers celui qui fut le premier ministre de la coopération en 1974, lorsqu'on transforma le secrétariat d'Etat en ministère, je veux parler de M. Abelin, originaire, comme vous le savez, de ma région.

Outre les sentiments personnels que cette évocation suscite en moi, je me faisais la réflexion que, depuis bientôt quatorze ans, le ministère de la coopération avait tenu un rôle fondamental, non seulement dans la vie de notre pays, mais, plus fondamental encore, dans la vie de nombreuses autres nations.

Je pense, monsieur le ministre, aux milliards de francs votés dans les budgets successifs et qui ont permis aux pays d'Afrique d'abord, puis aux pays du champ auxquels votre département a élargi sa compétence, d'engager leur développement, de lutter contre les calamités naturelles, contre les épidémies, contre les fléaux sociaux, en un mot contre toutes les misères de la condition humaine.

Que serait devenue l'Afrique sans l'action du ministère dont vous avez aujourd'hui la charge ?

Ne nous faisons pas d'illusion, personne n'aurait pu se substituer au rôle de la France et ces pays auraient sans doute inévitablement connu la spirale infernale de la dépression économique, du marasme social et du désarroi politique.

J'évoque ces généralités pour vous faire part de mon sentiment personnel, à savoir que l'action de votre département ministériel n'est pas assez connue de l'opinion publique française et de l'opinion européenne.

En France, nous connaissons deux courants opposés, qui dénigrent systématiquement l'action de la coopération. Nous trouvons d'un côté ceux qui prétendent que l'action de la coopération ne serait en fait que du néo-colonialisme et, de l'autre, tous ceux qui, tenants d'un cartiérisme vieux de vingt-cinq ans, vont répétant le slogan : « Mieux la Corrèze que le Zambèze ».

L'examen de votre budget, monsieur le ministre, est pour moi l'occasion de vous demander que votre ministère se fasse mieux connaître auprès de l'opinion et des médias et que les théories aussi « sottes » que celles que je viens d'évoquer soient combattues avec fermeté.

Le rôle du ministre de la coopération est tout à l'honneur de la France et de sa tradition républicaine.

Je le répète sans sensiblerie : combien de misères collectives ou individuelles ont-elles été soulagées par l'action quotidienne de vos services !

La coopération ne sert pas seulement les intérêts de la France, elle sert l'Afrique, cette Afrique qui, en cette fin de siècle et en raison des périls que vous évoquiez tout à l'heure, voit tant d'orages s'annoncer sur sa tête.

Monsieur le ministre, il est grand temps que nos concitoyens, nos partenaires européens prennent conscience de l'effort extraordinaire consenti par la France et de la constance d'une générosité qui ne s'est jamais démentie.

Monsieur le ministre, le groupe de l'union centriste et moi-même voterons le budget, certains qu'il contribuera pour l'année 1988 à améliorer le sort des populations des pays du champ, à maintenir et à renforcer l'image de la France dans le monde. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial. Très bien !

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

M. Jacques Habert. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget de la coopération est l'un des plus satisfaisants de ceux que nous aurons à examiner au cours de cette session. Comme l'ont indiqué M. le ministre et MM. les rapporteurs, les crédits atteignent 6 600 millions de francs et sont en augmentation de 13,5 p. 100 par rapport à l'année dernière. Dans le contexte des contraintes qui marquent le projet de loi de finances pour 1988, c'est là un résultat dont il faut vous féliciter. Les Français vivant dans les quelque trente pays du champ de coopération ne pourront que s'en réjouir.

Certes, les périls économiques et financiers que connaissent particulièrement les pays africains n'en seront pas conjurés pour autant. L'accumulation d'un endettement accablant, le délabrement des structures administratives, la désorganisation, voire l'effondrement des marchés constituent de lourds problèmes qui ne seront pas facilement résolus. Mais les initiatives prises par le Gouvernement, les mesures concrètes qu'il propose, notamment pour le traitement de la dette des pays de l'Afrique subsaharienne, les programmes d'ajustements structurels, l'effort de stabilisation des marchés, la relance de l'aide au développement relèvent d'une politique cohérente qui laisse espérer bien des améliorations.

Cette politique témoigne aussi, on l'a dit, de la solidarité dont le Gouvernement fait preuve à l'égard des pays auxquels la France est liée par des liens historiques particuliers. Cette solidarité se manifeste de façon concrète. Ce n'est pas par hasard que les concours financiers directs, d'un montant de 875 millions de francs, progressent de 21 p. 100, après une hausse de 38 p. 100 en 1987, et que le budget de la coopération soit celui qui augmente le plus en 1988.

D'autres intervenants, particulièrement les deux rapporteurs, MM. Voisin et d'Ornano, ayant analysé les modalités, les mécanismes et la répartition des aides prévues sur les plans économique et technique, je ne les reprendrai pas.

Tout de même, avant de quitter ce domaine qui n'est pas particulièrement le mien, je ferai une remarque ponctuelle sur l'aide multilatérale.

La participation de la France y est importante : 24 p. 100 pour le Fonds européen de développement, de 8 à 10 p. 100 pour le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. Or, plusieurs exemples montrent que les experts français - en tant que représentants de nos compatriotes à l'étranger, il est de mon devoir d'en parler - ne se voient pas toujours confier, notamment à la Banque mondiale, des places correspondant à l'importance de la contribution de notre pays.

Il me semble qu'une action précise devrait être menée à ce sujet auprès de ces organismes, bien sûr, mais aussi, sans doute, par l'organisation d'une formation spéciale de nos personnels détachés. Il me semble aussi que le ministère de la coopération pourrait être davantage représenté dans tous les rouages des institutions internationales, notamment à Bruxelles et surtout à Washington, ce qui serait très utile.

J'en viens maintenant à l'essentiel de mon propos qui portera surtout sur l'éducation, la formation et la culture. Celles-ci sont en effet primordiales, car elles conditionnent l'émergence d'hommes de qualité, capables de prendre en main les destinées et le développement de leur pays, ce qui est, en fait, l'un des objectifs essentiels de la coopération.

L'effectif des enseignants français affectés dans les pays d'Afrique francophone, de l'océan Indien et dans les Caraïbes avait diminué d'environ trois mille personnes entre 1981 et 1985. Certes, une partie de ces suppressions était imputable à la politique des Etats concernés, certains ayant souhaité, comme une mission de la commission des affaires culturelles a pu le constater en septembre dernier à Madagascar, que la langue française fût moins diffusée chez eux. Il n'en reste pas moins que la hâte avec laquelle on a

diminué le nombre de ces enseignants à l'époque où le ministère de la coopération se fondait au sein du ministère des relations extérieures a créé des carences et des vides qu'il va falloir combler, et ce, d'autant plus que des pays comme la République démocratique de Madagascar et la Guinée reconnaissent maintenant les conséquences néfastes de leur politique négative et demandent à reprendre avec nous une coopération culturelle plus poussée.

Les besoins sont immenses. M. d'Ornano a mentionné que 53 millions d'enfants sont scolarisés, plus ou moins bien, dans les seules écoles d'Afrique francophone - je ne parle ici que des écoles proprement africaines.

Contrairement à certaines orientations qui visaient à concentrer les moyens disponibles sur l'enseignement secondaire et supérieur, vous avez décidé, monsieur le ministre, sans pour autant renoncer à rien dans ces deux niveaux, de faire porter l'effort principal sur la base, c'est-à-dire sur l'enseignement primaire dans les écoles africaines.

Vous avez indiqué que cet effort se produirait selon trois axes principaux : l'aide à la gestion des écoles, la formation des maîtres et la fourniture des livres. Ce dernier point est particulièrement important : quiconque a voyagé dans les pays africains a pu constater à quel point les livres scolaires font cruellement défaut, surtout pour les plus jeunes.

Le ministère de la coopération a patronné cette année l'impression d'ouvrages destinés aux élèves des cours élémentaires, leur permettant de passer immédiatement de la langue vernaculaire au français.

J'ai pu assister, avec mes collègues de la commission des affaires culturelles, à la remise à Tananarive d'un stock de 100 000 livres neufs réalisés conjointement par des spécialistes français et malgaches, selon une méthode linguistique parfaitement accessible aux enfants. C'est là une très heureuse initiative que l'on espère pouvoir généraliser.

L'effort en matière de livres ne doit pas être seulement fait par l'Etat. Toutes les initiatives privées devraient être encouragées ; ce qui a d'ailleurs été fait cette année, notamment par le secrétariat d'Etat à la francophonie qui a lancé le mouvement « Ici on livre ». Mais tous ces mouvements variés, divers doivent être organisés, coordonnés et planifiés.

De même, c'est fort judicieusement, monsieur le ministre, que vous avez décidé de promouvoir des jumelages entre écoles métropolitaines et africaines, répondant, d'ailleurs, au désir généreux de maîtres et d'élèves de notre pays. C'est une idée qu'il faut étendre.

Dans l'enseignement secondaire, où se déploie le tiers de notre assistance technique, les effectifs de nos coopérants ont été stabilisés en 1986, après une déflation brutale et excessive, et ils vont augmenter cette année. En même temps, des formules mieux adaptées aux situations locales ont été préconisées, avec ouverture sur des emplois productifs. Mais il reste encore beaucoup à faire pour équiper et multiplier les établissements de formation professionnelle qui seraient nécessaires.

Pour ce qui est de l'enseignement général, le contenu du baccalauréat francophone, produit des réunions au sommet des pays ayant en commun l'usage du Français - c'est la terminologie officielle - reste à définir ; il sera difficile de l'unifier et de lui donner une réelle équivalence avec le baccalauréat français.

Dans l'enseignement supérieur, il faut cesser - je crois - d'aider nos partenaires à former des fonctionnaires destinés, soit à s'ajouter à d'autres dans des administrations déjà pléthoriques, soit à rester sans emploi. L'accent doit être mis sur les formations scientifiques, commerciales et techniques, ainsi que nous l'avons souvent dit.

A cet égard, vous avez pris, monsieur le ministre, une initiative heureuse que nos rapporteurs n'ont pas manqué de souligner, en créant, par arrêté du 12 février 1987, le Campus, c'est-à-dire le comité de coopération avec l'Afrique et Madagascar pour la promotion universitaire et scientifique. Ce Campus est déjà alimenté, dans le projet de budget que nous examinons, par deux autorisations de programme de 13 millions de francs et est financé par le fonds d'aide et de coopération.

Pour les étudiants qui viennent poursuivre leurs études dans les universités françaises, les bourses ont été revalorisées, et, selon les directives émises en liaison avec le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, un

comité d'orientation doit veiller au placement des étudiants, avec le souci d'adapter leur formation aux besoins de leurs pays et aux débouchés qu'ils peuvent y trouver à leur retour. Enfin, cent bourses, dites d'excellence, ont été créées pour les candidats ayant atteint un niveau international.

J'en viens maintenant à l'enseignement proprement français, c'est-à-dire à ce réseau d'établissements qui ont été créés pour les élèves dont les familles souhaitent qu'ils suivent les mêmes programmes scolaires qu'en métropole et qu'ils préparent les diplômes français : brevet et baccalauréat. C'est naturellement dans ces écoles, collèges et lycées que se trouvent les enfants de nos compatriotes, aux côtés d'élèves autochtones - africains, malgaches, mauriciens, haïtiens, etc. - qui, d'ailleurs, sont numériquement plus nombreux : environ 65 p. 100 des effectifs.

Ces établissements sont gérés, le plus souvent, par des associations de parents d'élèves, dont les rapports avec les pouvoirs publics ont été fixés par des conventions, et qui s'acquittent de cette tâche avec un dévouement auquel j'ai été heureux, monsieur le ministre, de vous entendre rendre hommage. Ils sont accrédités annuellement par un arrêté conjoint des ministères de l'éducation nationale, des affaires étrangères et de la coopération, le plus récent ayant été publié au *Journal officiel* du 17 septembre 1987.

Cet arrêté a recensé 123 établissements français dans les pays du champ. Les plus nombreux sont en Côte-d'Ivoire - ils sont 34, dont beaucoup d'ailleurs sont de caractère privé ; vient ensuite le Gabon, avec 19 établissements, mais se pose là-bas un problème spécifique, l'enseignement français, imbriqué dans l'enseignement gabonais, présentant un niveau qui n'est pas toujours celui que souhaiteraient nos compatriotes. Cette difficulté n'a pas échappé à votre attention et, dans le projet qui nous est soumis, figurent des aides supplémentaires pour les écoles publiques conventionnées et les principaux lycées de ce pays afin de relever le niveau de l'enseignement en même temps que les conditions de scolarisation de nos jeunes compatriotes. A Madagascar, on compte dix-sept établissements, au Sénégal dix, au Cameroun sept, etc.

Ces établissements regroupent quelque 78 500 élèves : 27 500 Français et 51 000 étrangers. Une quarantaine de ces établissements étant de caractère privé ou bien appartenant à des compagnies commerciales ou industrielles qui ont créé sur leurs chantiers des écoles qui ne revêtent qu'un caractère temporaire, vous n'intervenez dans un soutien annuel et répété que pour 88 d'entre eux - ce qui est déjà considérable - qui scolarisent 20 400 Français et 16 400 étrangers, et reçoivent des aides directes de votre ministère.

Celles-ci sont de quatre sortes : prise en charge des traitements des coopérants et enseignants, aide aux enseignants recrutés localement, subvention de fonctionnement et subvention d'investissement.

L'examen de votre projet de budget montre que toutes ces aides sans exception sont en augmentation. Au chapitre 42-25, les 185 575 000 francs accordés en 1987 pour les dépenses d'ensemble passent à 195 575 000 francs pour 1988, soit une augmentation de près de 6 p. 100. Les dépenses prévues pour les rémunérations, qui s'élevaient à 153 000 000 francs en 1987, passent à 157 000 000 francs en 1988. Treize postes ont été créés cette année, plus de quinze le seront l'an prochain.

L'aide aux recrutés locaux, qui était de 1 387 000 francs, doit elle aussi être augmentée, mais, monsieur le ministre, pour des raisons que connaît probablement bien le ministère des finances, elle n'apparaît pas clairement dans les documents budgétaires. Cette aide est nécessaire pour qu'on ne constate pas ces énormes disparités de traitement entre ce que touchent, d'une part, les détachés budgétaires et les coopérants, d'autre part, ceux qui, à diplôme égal, sont recrutés sur place. On m'a dit que vous alliez la doubler et qu'elle pourrait atteindre 3 millions de francs ; je vous interroge sur ce point particulier, monsieur le ministre, avec l'espoir que les chiffres seront bien à la hauteur de nos espérances.

Les subventions de fonctionnement, qui s'élevaient à 31 millions de francs en 1987, seront de 35 millions de francs l'an prochain.

Enfin, les subventions d'investissement passent de 14 millions à 15 millions de francs et l'on pourra faire appel au fonds d'aide et de coopération dont les crédits - on le sait - ont été considérablement accrus.

Cette progression permet de considérer avec optimisme la situation de l'enseignement français dans les pays du champ. Toutefois, sur le plan administratif, j'attirerai l'attention sur deux domaines particuliers dans lesquels, me semble-t-il, des améliorations pourraient être apportées.

Un certain nombre d'enseignants, dans quelques pays, bénéficient de l'application du décret du 27 mars 1967 mais, dans d'autres Etats, ce bénéfice ne leur est pas accordé, ce qui contraint les parents d'élèves à prendre à leur charge les frais de logement et d'autres dépenses considérables. C'est le cas, par exemple, pour l'école Montaigne de Cotonou. Les associations gestionnaires demandent que cette aide soit généralisée.

Par ailleurs, au sein même de votre ministère - si vous me permettez cette remarque, monsieur le ministre - il me semble que le bureau des écoles, dont le personnel est particulièrement compétent, manque peut-être de moyens pour faire face à la tâche considérable qu'il a à assumer : le suivi non seulement des dossiers des 123 écoles elles-mêmes, mais aussi des carrières des enseignants. Ayant pu constater, par mes contacts fréquents avec ce bureau, la somme de travail qui est fournie, je souhaiterais qu'un poste puisse être créé et que d'autres facilités matérielles lui soient apportées.

Pour en terminer avec l'examen de la politique de votre ministère envers les établissements français, je mentionnerai l'augmentation tout à fait remarquable dont vont profiter les centres culturels : 9 803 000 francs en 1987, 13 803 000 francs en 1988. Cet effort, le plus important de tous ceux qui ont été consentis depuis plusieurs années, après une régression notoire pendant trop longtemps, permettra de remettre la diffusion de notre culture au niveau qu'elle n'aurait jamais dû quitter. En même temps, j'espère que l'accent sera mis davantage sur des enseignements effectifs, l'enseignement du français notamment, alors qu'ont été menées trop souvent dans ces centres culturels toutes sortes d'entreprises multiformes, quelquefois « fumeuses », qui ne semblaient pas toujours d'une très grande qualité.

L'Alliance française, de son côté, participe très efficacement à cet enseignement, certes moins en Afrique qu'en Amérique latine, par exemple. Ses crédits sont abondés, passant de 1 500 000 francs en 1987 à 2 150 000 francs en 1988. Tous ceux qui ont voyagé à l'étranger ont pu constater l'efficacité de l'Alliance et la qualité des enseignants qui s'y dévouent.

Enfin, l'ensemble de ces actions culturelles profitera de l'effet multiplicateur de la francophonie en faveur de laquelle tant d'heureuses initiatives ont été prises depuis moins de deux ans. Avec le développement de l'association des universités partiellement ou entièrement de langue française - A.U.P.E.L.F. - avec les programmes de R.F.I. très largement entendus et écoutés en Afrique, avec la mise en place de TV 5 et d'une chaîne culturelle française diffusant bientôt - espérons-le - vers l'Afrique, ce sont de nouvelles chances qui s'offrent à ce continent d'accéder au capital de connaissances des pays industrialisés. La francophonie et la coopération marchent de pair pour rapprocher tous les peuples d'expression française et aider à leur développement.

Ainsi, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est évidemment par un constat très positif que se solde notre examen du projet de budget qui nous est soumis. Ce budget de la coopération pour 1988, c'est avec plaisir et avec confiance que nous le voterons. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

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

M. Guy Cabanel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la coopération n'échappe pas aux règles générales de la politique et toute politique se juge à ses moyens, aux hommes capables de l'appliquer et aux idées qui la sous-tendent.

Je crois, monsieur le ministre, que vous avez de la chance. Des moyens intéressants vous sont donnés dans le budget de 1988 ; en ce qui concerne les hommes, vous avez stoppé l'hémorragie qui, de 1983 à 1986, avait fait disparaître quelque 6 000 postes - on enregistre même une reprise puisque, cette année, 140 postes supplémentaires apparaissent... *(Murmures sur les travées socialistes.)*

Chers collègues, êtes-vous inquiets ?

M. André Méric. Pas du tout !

M. Guy Cabanel. Moi non plus !

Enfin, la politique de coopération repose sur une idée claire : elle constitue une aide amicale au développement dans le réalisme et le sérieux économique et financier.

S'agissant des moyens, le Gouvernement - nous vous en félicitons - a su faire preuve de sa détermination dans un secteur important pour notre pays. Non seulement le budget de la coopération, avec une croissance apparente de 11,5 p. 100 des crédits - en réalité, à structures constantes, elle est de plus de 13 p. 100 - constitué bien une des trois priorités comme vous l'avez dit, mais il faut noter que cet effort propre au ministère de la coopération s'intègre dans une croissance de l'aide publique française au développement du tiers-monde dont l'enveloppe est portée cette année à 29,5 milliards de francs, soit 0,54 p. 100 de la production nationale.

Ce pourcentage de 0,54 p. 100 est important mais, s'il est nettement supérieur à celui de l'année dernière - il faut le rapprocher de celui du budget de 1986, soit 0,48 p. 100 du P.I.B. - il ne faut pas oublier qu'il a déjà été atteint voilà quelques années.

Dès lors, quel est le problème principal - je ne reviendrai pas sur tous les détails financiers qui ont déjà été évoqués - que connaît votre ministère ?

Il semble que ce soit la crise financière qui frappe les pays en voie de développement, en particulier l'Afrique subsaharienne où la situation continue à se dégrader. A cet égard, il ne faut pas craindre de dire que certains de ces pays ont été, en 1987, purement et simplement éliminés de l'économie mondiale et qu'ils dépendent aujourd'hui, presque exclusivement, de l'aide extérieure qui leur est apportée.

Les pays les plus faibles ont, avec d'autres, subi de plein fouet les conséquences néfastes du dérèglement des marchés internationaux, l'impact des phénomènes monétaires et la contraction des flux commerciaux.

Parallèlement, la plupart de ces pays connaissent toujours une démographie galopante. Ils sont aujourd'hui, plus que d'autres, exposés sans moyens à des risques sanitaires importants ; on a parlé du Sida ; il faut évoquer également le paludisme, qui persiste, malgré les heureux effets des antipaludéens de synthèse, la bilharziose et la maladie du sommeil ; ces maladies entraînent pour ces populations une moindre ardeur à l'action et une moindre facilité pour travailler.

Enfin, il faut ajouter que si quelques errances en matière de gestion ont pu se produire dans certains pays, elles sont en voie de redressement.

Le besoin de financement extérieur prend désormais des proportions très importantes. Le Fonds monétaire international dicte des comportements d'ajustement qui sont parfois à ce point drastiques qu'ils sont difficiles à accepter. C'est l'action complémentaire de la France qui permet de rendre ces politiques de redressement plus supportables ; c'est dire l'importance croissante des concours financiers dans le budget de la coopération.

Ces concours financiers enregistrent cette année, avec 875 millions de francs, une augmentation de 21 p. 100.

Dans un contexte général aussi difficile, l'aide technique qu'apporte la France à ces pays est décisive.

Qu'il s'agisse de coopération bilatérale ou d'un cadre plus général, l'aide à la gestion et à la maintenance, l'aide à l'éducation et à la santé sont des priorités.

S'agissant de la gestion et de la maintenance, il faut, dès à présent, recentrer nos efforts en matière de formation des cadres. On a parlé tout à l'heure de la formation d'un excès de cadres administratifs ; cela n'est pas le cas partout.

En ce qui concerne l'éducation, il ne faut pas oublier que ce sont plus de 50 millions d'élèves qui sont concernés dans le seul enseignement primaire, que vous avez choisi pour cible. De ce seul point de vue, on mesure quel est l'enjeu de la francophonie, si nous parvenons, au cours des prochaines années, à conduire une politique réaliste dans ce domaine.

La formation des enseignants en langue française, mais aussi dans les domaines scientifique et administratif est donc primordiale. L'enthousiasme des jeunes Français qui participent à cette tâche est indiscutable.

De ce point de vue également, votre politique est satisfaisante.

Je ne reviendrai pas sur l'arrêt de la déflation, qui va vous permettre de disposer d'hommes pour appliquer votre politique.

Je ferai toutefois une remarque à ce sujet. Si les efforts que vous mettez en œuvre en matière de formation scolaire et universitaire sont significatifs, ils seront toujours insuffisants au regard de l'étendue des besoins. Cela dit, ayons présent à l'esprit que nous devons nous adresser à un ensemble de peuples de l'Afrique : l'éducation et la formation sont une chose, la culture et l'expression de ces peuples en sont d'autres. Si nous voulons parvenir à ancrer solidement notre culture et notre langue dans ces pays, il faut utiliser plus largement la radiodiffusion et la télévision.

Tout à l'heure, vous avez annoncé certaines mesures. Je serais heureux que vous puissiez apporter des éléments complémentaires d'information, car je ne partage pas l'euphorie de certains sur les conditions de fonctionnement de l'audiovisuel français en Afrique.

Notre effort en la matière revêt d'autant plus d'importance qu'il va falloir résister à une concurrence qui va devenir assez dense, et même à une concurrence anglophone qui a toutes ses chances, y compris dans des pays où la francophonie est bien implantée. Si nous n'y prenons garde, nous pourrions avoir de désagréables surprises.

En disant cela, monsieur le ministre, je mesure pleinement les difficultés de votre action. Je voudrais insister sur les menaces qui pèsent sur la coopération.

Votre budget est bon, votre politique est courageuse ; mais un certain nombre de pays industrialisés montent à l'assaut de ce « champ de coopération préférentielle » où s'est établie la France. Il s'agit du Canada, que je qualifierai de « cordial rival en francophonie », de la R.F.A., de certains pays nordiques, mais surtout du Japon. Certains de ces pays mènent des politiques très actives et très dynamiques.

Certes, pour toute une série de raisons, en particulier en raison des liens très privilégiés que nous avons, nous conservons une plus grande audience. Mais songeons que les Japonais programment leurs efforts au travers d'opérations pluri-annuelles de très grande envergure ; on parle d'un programme japonais de coopération en Afrique portant sur la période 1985-1990 : parti, en 1985, du quart de milliard de dollars, il aboutirait à plusieurs milliards de dollars vers 1990 - on a même avancé le chiffre de 8 milliards de dollars ! Et ne nous leurrions pas : les aides ainsi octroyées ont des contreparties industrielles et commerciales.

Le dernier volet de mon intervention portera précisément sur l'industrie et le commerce.

Dans ce domaine, il faudra être particulièrement présent, vigilant et attractif. A ce sujet, je me félicite de l'action du Gouvernement, qui a pris conscience de cette situation, et de l'organisation de la conférence de Libreville, dont vous avez parlé tout à l'heure, monsieur le ministre. Il s'agit là d'une initiative heureuse. Mais il faut maintenant en analyser les résultats et faire en sorte que cette initiative ne soit pas sans lendemain, qu'il en découle l'établissement de liens commerciaux et industriels durables.

La coopération ne doit pas être faite en toute naïveté, même si on doit éviter le mercantilisme. Il faut avoir des objectifs, lesquels doivent être la création d'entreprises et le transfert des technologies transférables.

Ce que nous serons à même de faire dans ces domaines aujourd'hui, nous en bénéficierons demain, car si nous voulons de nouveaux marchés, il faut créer en Afrique de nouvelles richesses.

Désormais, face à l'offensive des pays tiers, nous devons parvenir à mieux affirmer notre présence.

J'aimerais, monsieur le ministre, connaître l'état des réflexions du Gouvernement sur ce point.

Il reste que, compte tenu des dotations qui vous sont allouées et des orientations volontaires et pragmatiques de votre politique, votre projet de budget est bon. Aussi, le groupe de l'U.R.E.I. le votera sans aucune réserve. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Michel Alloncle. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec un budget en augmentation de 13,34 p. 100 par rapport à celui de 1987, le ministère

de la coopération bénéficie de la plus forte hausse de crédits de tous les départements ministériels. Nul doute, monsieur le ministre, que vous devez faire des envieux parmi vos collègues, puisque, globalement, le budget de l'Etat pour 1988 ne progresse que de 3 p. 100.

Cette croissance du budget de la coopération a valeur de démonstration. Elle exprime très clairement la volonté du Gouvernement de donner à la politique de coopération une priorité essentielle, afin de marquer à nouveau la solidarité réelle de la France avec les pays en voie de développement et, par ailleurs, de prendre en compte l'aggravation de la crise que subissent ces pays du fait de leur endettement et de la chute des cours des matières premières.

Parce qu'il donne à la France des moyens dignes de sa vocation internationale, le projet de budget que vous soumettez aujourd'hui à l'examen du Sénat, monsieur le ministre, nous apporte toute satisfaction.

Les excellents exposés de nos rapporteurs, M. André-Georges Voisin, au nom de la commission des finances, et M. Paul d'Ornano, homme de terrain particulièrement compétent, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, me dispenseront d'étudier ce budget dans toutes ses implications. Je limiterai mon intervention à l'examen de certains points particuliers relatifs aux grandes orientations de la politique de coopération de notre pays.

En premier lieu, j'aborderai la question de l'aide publique au développement, en rappelant que si le ministre de la coopération a un rôle directeur à jouer dans la politique nationale, il n'a cependant pas l'exclusivité des actions engagées par la France au profit des pays en voie de développement.

L'aide publique au développement est, en effet, répartie sur plusieurs ministères.

Elle atteindra 0,54 p. 100 du produit intérieur brut en 1988, contre 0,49 p. 100 en 1986, dernier exercice exécuté. L'engagement pris par le précédent gouvernement d'atteindre l'année prochaine une aide égale à 0,7 p. 100 du P.I.B. ne sera donc malheureusement pas tenu. On ne peut que le regretter, eu égard à la dégradation de la situation de nos partenaires traditionnels.

Mais on peut, à l'inverse, se féliciter de ce que le Gouvernement ait réaffirmé, à l'occasion du sommet des pays industrialisés de Venise, son attachement à atteindre l'objectif de 0,7 p. 100, conformément d'ailleurs à ce qui est souhaité par la communauté internationale.

Un point me préoccupe cependant : lorsqu'on analyse, au sein de notre aide bilatérale, la répartition entre les prêts et les dons au cours des sept dernières années, on constate une progression inquiétante de la part des prêts par rapport à celle des dons. La part des prêts est, en effet, passée de 27,1 p. 100 en 1980 à 36,6 p. 100 en 1986, alors que la part des dons passait corrélativement, pour la même période, de 72,9 p. 100 à 63,4 p. 100 seulement.

Cette évolution n'est évidemment pas satisfaisante au regard de l'impossibilité dans laquelle se trouvent de nombreux pays d'Afrique francophone, partenaires privilégiés de la France, de faire face au remboursement de leur dette.

C'est pourquoi nous nous réjouissons, monsieur le ministre, que votre projet de budget pour 1988, comme déjà le budget de 1987, marque un regain pour les dons par rapport aux prêts, tout particulièrement en faveur des pays les moins avancés. Il en va en effet de l'image de la France que sa politique d'aide économique soit aussi une politique généreuse et une politique d'aide humanitaire garantissant la dignité de nos partenaires.

Cette volonté du Gouvernement de secourir ses partenaires traditionnels, en particulier les pays d'Afrique francophone confrontés à une très sévère dégradation de leur situation financière, se traduit également par une progression de 50 p. 100 des crédits destinés à bonifier les intérêts des prêts d'ajustement structurels. Ces crédits s'élèvent, pour 1988, à 450 millions de francs, contre 300 millions de francs en 1987.

Cependant, la France ne peut se contenter d'apporter aux pays en voie de développement une aide financière. Elle se doit aussi de leur apporter une aide dans le domaine de l'éducation en rapport avec son rayonnement culturel dans le monde.

J'en arrive ainsi au second point que je souhaite évoquer : l'action culturelle.

S'il est vrai que l'aide publique au développement peut concourir à l'assainissement de l'économie des pays d'Afrique francophone, seule une action culturelle largement diffusée et tenant compte de la multiplicité des acteurs de la politique de coopération est susceptible de permettre aux nouvelles générations africaines de se délivrer progressivement de l'urgence immédiate et d'atteindre une maturité suffisante pour éviter le piège du repliement sur soi que peut engendrer le sous-développement ; seule une telle action permettra également de faire face à la montée en puissance d'un modèle culturel anglo-saxon.

Dans ce domaine, il est primordial de soutenir les établissements français à l'étranger - les écoles françaises, les centres culturels et les alliances françaises - et je sais que vous le faites.

Ainsi les écoles françaises seront-elles dotées de 10 millions de francs supplémentaires en 1988 et les crédits affectés aux centres culturels et aux alliances françaises augmenteront-ils respectivement de 41 p. 100 et de 35 p. 100.

Cet effort prouve que si la culture n'a pas de prix, elle a assurément un coût. Il témoigne aussi, à l'évidence, de la volonté de la France d'assurer tout particulièrement ses responsabilités en ce domaine.

De ce point de vue, la qualité du personnel coopérant me paraît essentielle et certains pays, en particulier du Maghreb, se sont plaints quelquefois des compétences de ce personnel, auquel je tiens cependant à rendre hommage, en raison des conditions de travail souvent difficiles qui sont les leurs.

En ce qui concerne les crédits affectés aux bourses, je soulignerai qu'ils augmentent de 3 p. 100 et permettront l'octroi d'environ 4 500 bourses.

Pour l'attribution des bourses, je pense qu'il faudrait prioritairement les accorder aux étudiants poursuivant des études susceptibles de leur assurer des débouchés dans des secteurs utiles au développement du pays.

Trop d'étudiants, me semble-t-il, sont inscrits dans des facultés de lettres ou de droit, et sans doute conviendrait-il d'arriver à un meilleur équilibre. Nous comptons, à cet égard, sur le comité permanent d'orientation des bourses qui vient d'être mis en place, précisément pour veiller à la bonne orientation des boursiers vers des disciplines économiques, de santé et d'actions sociales.

J'en arrive enfin au domaine de la santé.

La situation sanitaire de l'Afrique subsaharienne est très inquiétante. Comment ne pas être préoccupé, en effet, lorsque les statistiques indiquent que le taux de mortalité infantile est de 11 p. 100 et que les grandes endémies persistent toujours ? Aux maladies parasitaires s'ajoutent les maladies bactériennes et virales, avec l'arrivée de ce nouveau fléau qu'est le SIDA, qui, on le sait, sévit particulièrement en Afrique subsaharienne.

La lutte contre le SIDA doit être une priorité dans l'action conduite par le ministère de la coopération dans le secteur de la santé. Afin de répondre à l'urgence des besoins, vous avez d'ailleurs, dès le mois de février dernier, mis en place un comité d'experts animé par le professeur Pompidou. Il convient de vous féliciter de cette heureuse initiative.

Sur les recommandations de ce comité, les efforts de votre ministère ont porté principalement sur le soutien aux centres de transfusion sanguine et aux banques du sang, sur une participation aux programmes de recherche et sur la formation des personnels.

En 1988, ces actions seront poursuivies et 10 millions de francs seront consacrés à l'ensemble de ces opérations par l'intermédiaire du fonds d'aide et de coopération. Bien qu'important, ce montant devrait, à mon avis, être majoré si l'on veut tenter d'enrayer la dégradation des soins, notamment hospitaliers, que l'on constate malheureusement en Afrique subsaharienne.

De même il conviendrait d'accroître l'effort réalisé dans le domaine de la formation et de multiplier les actions engagées en matière d'éducation pour la santé. Je souhaiterais que vous puissiez, monsieur le ministre, nous donner des indications sur la politique que vous entendez conduire à cet égard.

Enfin j'aimerais, monsieur le ministre, appeler votre attention sur l'importante nécessité d'élargir le champ de la coopération à d'autres pays qui souhaitent nouer des relations économiques et culturelles avec la France dont ils perçoivent l'attitude moins intéressée que celle de pays dont ils subissent l'influence.

J'ai pu le constater à l'occasion de récents voyages à l'étranger, en particulier dans la République des Philippines, d'autant plus que ce pays se trouve dans le Pacifique qui, tout le monde le sait, devient chaque jour davantage un pôle de développement et où la position et l'influence de la France méritent d'être renforcées. Certains départements, certaines communes auxquelles M. Lecanuet est attaché, ont déjà apporté aux Philippines une aide significative.

Votre projet de budget, monsieur le ministre, est le premier depuis plusieurs années qui se hisse enfin à la hauteur de la vocation internationale de la France et lui donne les moyens d'assumer ses responsabilités à l'égard du tiers monde, en particulier à l'égard de l'Afrique subsaharienne, avec laquelle elle a su tisser au fil des ans des liens privilégiés, renforcés encore par une même appartenance au monde francophone.

Certes, monsieur le ministre, en dépit d'un très bon budget, tout ne vous est pas possible ; ce budget est néanmoins une base solide devant permettre de soutenir des Etats qui ont enfin pris la mesure des difficultés qu'ils doivent surmonter, avant tout, par eux-mêmes.

Pour ces raisons, le groupe du rassemblement pour la République votera votre projet de budget, monsieur le ministre, d'autant que la variété des modes d'intervention qu'il se donne apporte la preuve tangible d'une action parfaitement coordonnée de tout un gouvernement, gouvernement représentatif de la volonté de la majorité issue des urnes en mars 1986. (*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.*)

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

M. Jean-Pierre Bayle. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au moment où toutes les prévisions confirment une aggravation de la crise en Afrique, où de grandes famines sont attendues, alors que la situation se dégrade de façon préoccupante - nous sommes tous d'accord sur cette analyse - l'aide publique au développement atteint tout juste en pourcentage du P.N.B. le niveau de 1985.

Sur ce point, il n'est pas inutile de rappeler, après plusieurs intervenants, qu'entre 1981 et 1985 ce pourcentage était passé de 0,36 à 0,54 p. 100.

D'autres pays industrialisés ont compris que la dégradation de cette situation ne pouvait se perpétuer. Ceux qui traditionnellement consacraient une part importante de leur P.N.B. au développement continuent à accroître cette aide : Norvège, 1,2 p. 100 ; Danemark, 0,89 p. 100 ; Suède, 0,85 p. 100. La République fédérale d'Allemagne, le Japon et l'Italie ont accru massivement leur aide ces dernières années.

Tout le monde s'accorde à reconnaître que la croissance des pays industrialisés passe aussi par le décollage économique des pays en voie de développement.

Cette politique, ces efforts de nos partenaires industrialisés ne seront pas à terme sans conséquences sur notre présence en Afrique, car les dons, les subventions ou les prêts consentis à faible taux d'intérêt sont souvent liés à des contreparties commerciales. Il suffit de se rendre dans certains pays du champ pour constater la réalité de cet intérêt marqué des pays industrialisés pour le continent africain : la concurrence y est vive.

Face à ce constat, préoccupant à plus d'un titre, les groupes socialistes de l'Assemblée nationale et du Sénat ont déposé une proposition de loi tendant à élever le niveau quantitatif et qualitatif de la contribution française au développement des pays non industrialisés et à lutter contre la faim, s'appuyant sur des principes peu nombreux que je vais vous résumer.

Ces principes doivent, tout d'abord, réaffirmer l'accord du peuple français pour faire un effort, en faveur du développement, de 0,7 p. 100 du produit national brut. Cet effort doit se faire selon des échéances ; les lois de finances doivent inscrire budgétairement cette volonté, qui, pour être significative, doit être mise en œuvre dans les délais les plus réduits possible.

Les concours de la France au développement ne sauraient être conditionnés par les seules méthodes en usage, non parce qu'elles doivent être systématiquement récuses, mais au contraire parce qu'elles doivent être adaptées en permanence aux besoins nécessairement évolutifs, tant en qualité qu'en volume des pays en voie de développement.

Dans ces pays, un effort réel et sans précédent doit être fait sur la formation des hommes, seule susceptible de créer les conditions sociales d'un véritable développement.

La mise en œuvre des concours de la France au développement doit s'inscrire aussi bien dans la perspective d'accords bilatéraux que dans le développement de nos participations aux organismes internationaux de nos actions multilatérales, notamment celles de la Communauté économique européenne.

Nos actions de coopération doivent être mieux coordonnées. Elles doivent éviter de susciter de nouvelles bureaucraties. Elles doivent pouvoir être mobilisées avec énergie et promptitude, en ce qui concerne tant les actions à long terme que l'aide immédiate, sanitaire ou alimentaire.

Je mentionnerai, pour l'Afrique, une sécurité alimentaire fondée d'abord sur les productions vivrières locales, la création d'activités artisanales et industrielles équilibrant les échanges extérieurs, en particulier de petites et moyennes entreprises liées au développement agricole, le développement des ressources humaines, en particulier par une formation professionnelle et technique cohérente avec les traditions culturelles de chaque peuple, la promotion d'une société civile capable d'assurer les nécessaires relais entre l'Etat et les administrés.

Avec ces principes en perspective, comment analyser votre budget ? L'augmentation globale est due essentiellement à l'augmentation des crédits de paiement du fonds d'aide et de coopération. Si, en elle-même, cette mesure est satisfaisante, elle est surtout due au jeu des échéanciers budgétaires, le Gouvernement devant répercuter l'augmentation des autorisations de programme prévues en 1987, qui ne s'était pas traduite au niveau des crédits de paiement. Ces autorisations de programme n'augmentant pas cette année, on peut craindre une stagnation des crédits de paiement affectés au fonds d'aide et de coopération si l'on continuait dans cette voie.

Voyons maintenant comment sont traités les différents acteurs de notre coopération. D'abord, s'agissant des organisations non gouvernementales, le mode de financement prévu, l'accès au fonds d'aide et de coopération ne répondent pas à la nécessaire souplesse dont elles ont besoin pour s'adapter au terrain. Seule une aide au fonctionnement pourrait leur permettre de conserver l'autonomie d'action sans laquelle elles ne peuvent être efficaces : creuser un puits, initier les populations aux pratiques des cultures de contre-saison par exemple, ce n'est pas très spectaculaire, mais il faut dire que c'est bien utile à ceux qui en bénéficient. Votre budget ne répond pas à ce besoin, monsieur le ministre, au nom d'une suspicion globale que je considère comme très contestable.

Venons-en aux collectivités locales. La coopération décentralisée par des actions à l'échelon des communes, des départements, des régions permettait de mettre en place des projets qui sensibilisaient pour le long terme les Français aux problèmes du développement, en les intégrant dans leur vie quotidienne. Il s'agissait souvent, comme pour les organisations non gouvernementales, de micro-projets qui s'accommodent mal de la rigidité liée au financement par le fonds d'aide et de coopération. Là encore, votre budget n'encourage pas, c'est le moins que l'on puisse dire, ce type de coopération.

J'en viens aux coopérateurs, acteurs privilégiés de la coopération. A cet égard, je citerai l'un de vos amis, monsieur le ministre, dans un constat qu'il a pu faire récemment :

« Le nouveau gouvernement a souhaité inscrire, parmi ses priorités en matière d'éducation et de formation, la recherche de la qualité à travers les personnels et les projets. Cette volonté s'est traduite tant au niveau des personnels de recrutement local que des détachés budgétaires et des coopérateurs par une sélection des plus rigoureuses des candidatures. On ne saurait que s'en réjouir. Mais il serait grand temps, enfin, de tirer les conséquences obligées de ces exigences de qualité et d'expérience acquise à l'étranger, sauf à penser qu'on ne veuille se dérober à sa propre logique par l'usage du double langage ou par le refus de ses responsabilités.

« On se trouve, en effet, devant un singulier paradoxe ! D'un côté, les ministères utilisateurs recourent à des personnels hautement qualifiés et qui acceptent de renoncer à des situations acquises en France pour parfaire leur formation : de l'autre côté, les avantages tirés de cette sélection et de cette expérience ne trouvent qu'une bien maigre et hypothétique reconnaissance, quand il ne s'agit pas purement et simplement d'une fin de non-recevoir.

« C'est un peu comme si les personnels en poste à l'étranger constituaient une catégorie marginale, vouée, *de facto*, à l'oubli et au rejet.

« Evoquer les conditions de réinsertion mériterait bien des développements ! Chacun sait le sort réservé aux collègues rentrant de l'étranger après une solide expérience professionnelle, condamnés à connaître le « purgatoire » des débutants ou à accomplir le tour de France des apprentis. Pour les personnels en poste dans le supérieur à l'étranger, la seule issue certaine reste l'affectation en collège ou en lycée.

« Il n'est plus tolérable d'admettre un tel oubli, proche du mépris, et cette mise à l'écart ! Il n'est plus acceptable de pratiquer un tel gâchis des compétences ! Nous partageons l'exigence de qualité, mais nous revendiquons en contrepartie la juste reconnaissance de l'expérience acquise. Nous refusons d'être des oubliés et des proscrits, des exilés ou des apatrides. Nous ne saurions être des parias ! Nous ne demandons que la justice, l'équité et l'égalité des droits. Est-ce vraiment trop exiger ? »

Ce témoignage venant d'un de vos amis politiques, monsieur le ministre, j'ai pensé qu'il n'en aurait que plus de valeur.

Qu'ajouter à ce réquisitoire, sinon que j'ai vainement essayé à deux reprises, cette année, par amendements, de faire admettre au Gouvernement des dispositions tendant à faciliter le emploi des coopérants techniques au chômage dans la fonction publique d'Etat et dans la fonction publique territoriale lorsqu'ils se retrouvent sans emploi lors de leur retour en France ?

Je dirai maintenant quelques mots à propos du C.I.F.A.C.E. - centre d'information et de formation des agents en coopération et à l'étranger - ou, plus exactement, à propos de la disparition, en décembre, de cet outil efficace de formation et de réinsertion des coopérants. Qui, dans votre ministère, prendra en charge les missions qui étaient confiées à cet organisme ? Que vont devenir les quatre-vingts personnes qui y travaillaient ?

S'agissant des écoles françaises sous votre tutelle - ce problème a déjà été largement évoqué - l'augmentation des crédits de 5,39 p. 100 ne compense pas, en francs constants, la baisse de 5,2 p. 100 enregistrée l'an dernier. Allez-vous mettre le F.A.C. à contribution et dans quelle proportion ? Envisagez-vous une réforme des rémunérations des personnels recrutés localement en détachement administratif, comme cela se prépare au Quai-d'Orsay ? Cette question vous a d'ailleurs également été posée par mon collègue Jacques Habert. Qu'en est-il, également, de l'école Montaigne à Cotonou ?

J'évoquerai maintenant, monsieur le ministre, ce qui pourrait n'être qu'un épisode de la campagne électorale du R.P.R. à l'étranger mais qui, compte tenu du rôle que vous y avez joué, prend une tout autre dimension et qui n'est pas sans rapport avec le budget et la politique de votre ministère.

Monsieur le ministre, du 16 au 18 novembre, vous avez effectué une visite officielle en Côte-d'Ivoire au cours de laquelle vous avez annoncé une aide exceptionnelle de la France de 1 600 millions de francs.

Dans votre programme officiel, il était prévu que vous offriez un dîner : des cartons d'invitation en votre nom, monsieur le ministre de la coopération, sous le sceau de la République française, étaient donc envoyés. Mais, le 17 novembre, on apprenait avec surprise que ce dîner était organisé par le comité de soutien à Jacques Chirac et les convives trouvaient sur les tables du banquet des tracts partisans généreusement distribués par ledit comité de soutien. On était donc bien loin du dîner officiel annoncé !

Les représentants des organismes officiels français et ceux du gouvernement ivoirien, répondant à une invitation du ministre de la coopération en visite officielle, se sont donc retrouvés participant et cautionnant un meeting politique pour soutenir un éventuel candidat à la présidence de la République !

Que dire de cette confusion délibérée de votre fonction ministérielle et de vos activités militantes ? A qui profite cette coûteuse soirée à laquelle on a dénombré 1 400 invités ? Sûrement pas à l'image de la France en Côte-d'Ivoire, à moins qu'au moment où nous apportons une aide importante à ce pays ami, vous souhaitiez entretenir la confusion entre la France et votre parti, comme au bon vieux temps de l'Etat R.P.R.

Depuis le racket électoral de 1978, nous savions que ce parti n'est pas regardant sur le choix des moyens mis en œuvre pour capter les voix des Français à l'étranger.

Voici donc revenu le temps où les ministres du Gouvernement de la République deviennent ouvertement des agents électoraux du Premier ministre, à l'étranger aussi.

Pourtant, la loi du 31 janvier 1976 relative au vote des Français de l'étranger stipule expressément, dans son article 10, que « toute propagande à l'étranger est interdite ». Vous vous croyez donc tout permis ! Jamais un ministre du gouvernement qui vous a précédé n'a été aussi « désinvolte », pour reprendre un terme que vous avez utilisé à Abidjan. (Sourires.)

La question peut toutefois se poser autrement : considérez-vous la Côte-d'Ivoire comme un pays étranger ?

Si oui, vous avez enfreint, en toute connaissance de cause, la loi citée en référence et vous avez mis les autorités ivoiriennes dans une situation pour le moins embarrassante. Mais je serais tenté de croire qu'au fond vous vous sentiez à Abidjan comme chez vous, à Châteauroux.

Pour illustrer cette crainte d'un retour à une conception que je qualifierai de « coloniale » de votre politique de coopération, je reviendrai sur vos initiatives à l'égard du Burkina Faso depuis décembre 1986.

J'ai bien suivi ce dossier, puisque j'ai eu l'honneur de rapporter devant notre Haute Assemblée trois conventions de coopération avec ce pays qui - faut-il le rappeler ? - est l'un des plus pauvres du monde.

En décembre 1986, donc, après un vote à l'O.N.U. favorable à la décolonisation de la Nouvelle-Calédonie, le Burkina Faso a été puni par votre majorité, avec le soutien naturel du Front national, pour délit d'hostilité à la France, le Gouvernement auquel vous appartenez ayant accepté de faire jouer la réserve d'opportunité en retardant la ratification des conventions et en ne les inscrivant pas à l'ordre du jour des travaux du Sénat. Cela a duré six mois.

Ce qui pouvait apparaître comme un mouvement d'humeur d'une majorité soucieuse de plaire au Front national - c'était avant le « point de détail » et les incidents survenus à l'Assemblée nationale...

M. Emmanuel Hamel. Il est lamentable, sur des sujets aussi graves, d'introduire des considérations de politique aussi partisane !

M. le président. Monsieur Hamel, vous n'avez pas la parole !

M. Jean-Pierre Bayle. J'aimerais que notre collègue n'introduise pas plus d'esprit partisan que je ne le fais ce soir !

M. Emmanuel Hamel. Vous insistez lourdement, c'est lamentable !

M. Jean-Pierre Bayle. Je disais donc que c'était à l'époque où l'on pouvait croire qu'il s'agissait d'un mouvement d'humeur de la majorité pour plaire au Front national.

Je le maintiens, car c'est l'honneur du Sénat de ne pas avoir d'élus du Front national, ce qui fait que le choix de notre assemblée a été singulièrement différent de celui de l'Assemblée nationale.

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial. Qui les a fait élire ?

M. Jean-Pierre Bayle. C'est un autre problème !

M. Emmanuel Hamel. Vous connaissez nos sentiments sur ce problème !

M. Jean-Pierre Bayle. Monsieur le président, puis-je continuer à m'exprimer ?

M. le président. Oui, à moins que M. Hamel ne demande à vous interrompre !

M. Emmanuel Hamel. Oui, puisque vous me le proposez, monsieur le président.

M. le président. Monsieur Bayle, puisque c'est le cas, acceptez-vous d'être interrompu ?

M. Jean-Pierre Bayle. Je ne m'y refuse pas.

M. le président. La parole est à M. Hamel, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Emmanuel Hamel. Il s'agit vraiment d'une improvisation, monsieur le président.

Les problèmes de nos relations avec les pays d'Afrique, tout particulièrement francophones, avec lesquels la France entretient depuis des décennies, voire des siècles, des liens de coopération, historiques ou marqués par des événements tragiques, des brisures douloureuses, nécessitent, lorsqu'une assemblée comme la nôtre s'exprime sur ce sujet, d'élever la discussion à un certain niveau.

Je regrette que, avec la philosophie qui est la vôtre, c'est naturel, et avec la conception que vous avez des rapports de la France avec ces pays, vous n'éleviez pas le débat au niveau que mérite une discussion sur des problèmes aussi sérieux d'autant que des pays étrangers peuvent l'analyser.

Ce n'est pas servir l'intérêt de notre pays que d'introduire des considérations de politique partisane dans l'analyse que vous avez le droit de faire des rapports de la France avec des Etats étrangers, surtout lorsqu'il s'agit d'Etats africains avec lesquels nous entretenons des relations exceptionnelles. (MM. Le Cozannet et Alloncle applaudissent.)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Bayle.

M. Jean-Pierre Bayle. Je remercie M. Hamel de m'avoir adressé cette leçon de civisme, mais il conforte tout à fait mon propos. S'il m'avait laissé poursuivre ma démonstration, je pense qu'il m'aurait donné raison.

Dans un premier temps, à l'Assemblée nationale, nous avons pu croire à une manifestation d'humeur qui n'a pas été partagée par le Sénat, ce qui est tout à l'honneur de notre assemblée. Il m'a plu de le souligner au nom de la commission des affaires étrangères, qui était unanime sur cette analyse.

Toutefois, nous apprenions par la presse beaucoup plus tard, et cette affaire prenait alors une tout autre dimension, que M. le Premier ministre vous avait fait parvenir, à vous-même, monsieur le ministre, et ce sans ambiguïté aucune, une note ainsi rédigée :

« J'observe que le Burkina Faso a coparrainé la résolution relative à la Nouvelle-Calédonie à l'occasion de la 41^e session de l'assemblée générale des Nations unies.

« Trop c'est trop. Il convient d'en tirer les conséquences et d'aller au-delà de ce que nous avons envisagé pour ce qui concerne la réduction de l'aide à ce pays pour 1987.

« Signé : Jacques Chirac. »

Quand on connaît la liste des pays qui ont voté comme le Burkina Faso à l'O.N.U. - l'Algérie, le Japon, l'Inde, la Syrie, la Suède et la Finlande, notamment - et de ceux qui se sont abstenus - la Grande-Bretagne, le Danemark, la Grèce, l'Egypte, le Mali, le Niger et Haïti, en particulier - on comprend mal ce qui a pu conduire au choix du Burkina Faso, l'un des pays les plus pauvres du monde, comme bouc émissaire.

Quelles qu'en soient les raisons - et vous aurez peut-être à cœur, monsieur le ministre, de me les donner ce soir - il est certain que l'on est loin de la politique « généreuse » de la France à laquelle vous faisiez allusion.

Sur ce point, j'avoue que je me sens plus proche de M. Guéna qui évoquait, à l'Assemblée nationale, lors de la discussion du projet de budget de votre ministère, le nécessaire « respect du régime intérieur des pays avec lesquels nous coopérons ».

Comment ne pas voir dans votre politique récente à l'égard du Burkina Faso la tentation coloniale de lier l'aide au développement d'un pays à ses choix de politique extérieure ? Cette question méritait d'être posée, je vous prie de m'en excuser, monsieur Hamel.

Monsieur le ministre, votre projet de budget est, certes, moins mauvais que celui de l'année dernière.

M. André-Georges Voisin, rapporteur spécial. Vous êtes bien obligé de le reconnaître !

M. Jean-Pierre Bayle. Oui, il est moins mauvais que celui de l'année dernière, mais ce résultat n'était pas très difficile à atteindre, tant celui de l'an dernier était mauvais.

Ce projet de budget n'en demeure pas moins insuffisant car nous sommes à peine revenus au niveau de 1985 pour faire face à l'aggravation de la situation des pays africains que nous aidons, que ce soit dans le cadre de votre projet de budget ou dans celui, plus général, de l'aide publique au développement ! Vous ne serez donc pas étonné, monsieur le ministre, que le groupe socialiste ne le vote pas. (Applaudissements sur les travées socialistes.)

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

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, développer une grande politique de coopération est indispensable à plus d'un titre.

Par souci humaniste d'abord, la situation de la plupart des pays du tiers monde, notamment africains, interpelle notre conscience : 50 millions d'êtres humains, dont la moitié d'enfants, meurent chaque année de la faim ; 500 millions de personnes subsistent au-dessous du seuil d'alimentation considéré comme minimal ; les moyennes d'espérance de vie restent très basses même si elles augmentent depuis vingt ans, notamment grâce à une pratique de vaccination qui a commencé à se répandre.

De tout cela et de bien d'autres choses, tout le monde, ou presque, convient. Mais cette situation n'est pas le fruit du hasard, du « pas de chance ». Elle n'a rien de fortuit.

Elle résulte en partie de l'héritage colonial. La carte de la faim et du sous-développement épouse, à quelques exceptions près, la carte de la colonisation passée.

Les pratiques d'apartheid en Afrique australe et les relations de type néocolonialiste imposées aux pays africains ne sont pas étrangers - c'est un euphémisme - à cette situation ainsi qu'à leur non-émancipation économique et sociale.

Alors qu'il est essentiel d'orienter la coopération vers des projets de développement qui seraient susceptibles de réduire la dépendance des pays africains, de restaurer leur capacité d'achat, votre gouvernement encourage plutôt les financements qui privilégient les opérations tournées vers l'exportation de produits africains au nom des critères de rentabilité classiques - un profit maximal en un minimum de temps - qui ne profitent qu'aux entreprises multinationales organisatrices du négoce, lesquelles en tirent des bénéfices dont l'importance est indécente !

C'est l'un des aspects de fond de ce problème engendré par la logique du libéralisme.

Citons quelques chiffres de l'évolution de ce négoce « libéral » et de la baisse des recettes d'exportation des pays africains.

D'après le F.M.I., le pouvoir d'achat des matières premières exportées par les pays du tiers monde aura encore baissé de 10 p. 100 en 1986 par rapport à 1985. Le café, le sucre, le cacao, l'étain et le caoutchouc ont plus particulièrement souffert. Les prix du café et du cacao ont été divisés par deux depuis sept ans ! Actuellement, le prix du cuivre n'atteint même pas son niveau des années cinquante.

Par contre, le prix des produits manufacturés venant de chez nous et d'autres pays « libéraux » a suivi le chemin inverse.

Un rapport des Nations Unies que j'ai découvert en début d'année indiquait que la production alimentaire par habitant du continent africain continue à décliner régulièrement de 1 à 2 p. 100 par an depuis six ans. Les difficultés agricoles, le recul des productions vivrières au profit de l'agriculture d'exportation accélèrent la désertification de régions entières du continent africain.

Le déboisement prend des proportions dangereuses. Les zones incultivables s'étendent de 20 millions d'hectares chaque année. La superficie des forêts tropicales diminue de 10 millions d'hectares par an. Les paysans ruinés de ces pays continuent à s'entasser dans les faubourgs des villes où rien ne les attend, si ce n'est la pauvreté absolue et le désespoir.

Voilà, un peu rapidement décrite, l'évolution des choses. Une des clés de cette situation serait de supprimer, ou au moins d'alléger, les conséquences de la loi du libéralisme !

Un endettement gigantesque - 100 milliards de dollars pour les pays subsahariens et 200 milliards de dollars pour l'ensemble des pays africains - anéantit les politiques de santé et d'éducation, étrangle littéralement leur économie et hypothèque gravement leurs possibilités futures de développement.

Face à cela, monsieur le ministre, votre gouvernement refuse d'envisager l'annulation, même partielle, des dettes, alors que certains pays sont en situation d'insolvabilité absolue.

Les rééchelonnements de dettes ne font qu'étaler dans le temps le remboursement du capital emprunté, mais au prix d'une augmentation des intérêts à verser. Ainsi, des pays africains sont contraints de payer de plus en plus d'intérêts sans pouvoir pour autant réduire le montant de leurs dettes. Il

leur faut s'endetter à nouveau pour payer ces intérêts et ce d'autant plus que la baisse des prix des matières premières réduit les recettes d'exportation.

Il est urgent, nous le répétons depuis déjà de nombreuses années, de permettre aux pays concernés de se sortir de la tutelle du F.M.I. et de la Banque mondiale dont la logique capitaliste accentue la crise qu'ils traversent.

Toute cette politique dont vous refusez de vous écarter est profondément néfaste pour les Africains eux-mêmes, mais aussi pour notre pays, dont un débouché commercial, potentiellement important, s'effondre d'année en année.

Notre raisonnement ne consiste pas seulement à dire : l'Afrique a d'énormes besoins d'importation pour son développement, lesquels constituent des possibilités de débouchés pour les firmes françaises. Notre but n'est pas d'assurer des bénéfices aux firmes, souvent multinationales, qui vendent des équipements à ces pays. Mais des accords permettant d'assurer un meilleur prix et un prix stable aux pays africains pourraient en contrepartie nous ouvrir des débouchés.

La coopération doit inclure des services, réduire le coût des investissements matériels et des financements, favoriser la formation, la recherche, la création d'emplois. L'aide accordée ne doit donc pas être conditionnée aux choix et aux exigences de rentabilité des firmes capitalistes.

Les luttes des peuples du tiers monde sont essentielles. Elles nous aident aussi. Plus ces peuples s'opposent aux pressions des créanciers et des multinationales, plus ils secouent leur domination, et plus cela fera avancer l'action contre une conception politique de pillage financier, de trafic d'armes et d'abaissement du prestige de la France, plus cela fera avancer des solutions de progrès, dont je me permettrai, monsieur le ministre, d'en rappeler quelques-unes.

Ainsi, notre pays peut, s'il le veut, agir en faveur de la tenue de cette conférence internationale sur la dette réclamée à nouveau par de nombreux pays africains lors de la récente assemblée générale de la banque africaine de développement afin d'en finir avec le traitement au cas par cas, qui est de règle aujourd'hui. Notre pays peut également, s'il le veut, se prononcer pour la proposition de l'O.U.A. tendant à annuler et à convertir en dons les créances publiques concernant les pays les plus pauvres.

Mais soyons clairs, pour nous, la charge de l'annulation de ces dettes et le coût de nouveaux financements à conditions privilégiées ne doivent pas venir directement ou indirectement alourdir le budget de l'Etat. Ils doivent être financés à partir de la réduction de deux des postes de dépenses qui alimentent des gâchis considérables de ressources : je veux parler des dépenses de surarmement et des rentes versées par l'Etat au titre de la dette publique, de l'emprunt Giscard notamment.

Voilà quelques-unes des raisons de fond, monsieur le ministre, qui nous conduisent à rejeter votre politique de coopération.

Quant aux crédits inscrits à votre budget, hormis l'arrivée des crédits de coopération militaire avec Djibouti et compte tenu de l'inflation, ils progressent en réalité de 4,5 p. 100, voire 5 p. 100, ce qui est déjà intéressant.

Je ne sous-estime pas l'action de vos services. Connaissant un peu sur le terrain la réalité vécue dans des régions sahéliennes - la ville dont je suis maire est jumelée avec des villages maliens et burkinabes - je sais le soulagement - et c'est un mot faible - qu'apportent, par exemple, les aides des associations soutenues financièrement par vos services.

Evidemment ! Mais, en l'occurrence et fondamentalement, vous jouez un rôle de secouriste qui serait honorable s'il ne se situait pas dans le même camp politique de ceux qui favorisent ou qui laissent faire les prélèvements, pour ne pas dire le pillage, des économies des pays africains au profit des firmes capitalistes.

Nous ne pouvons pas vous rejoindre sur ce terrain, monsieur le ministre, nous ne voterons donc pas votre budget.

M. Michel Aurillac, ministre de la coopération. Je demande la parole.

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

M. Michel Aurillac, ministre de la coopération. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, heureusement pour ma modestie, les orateurs se suivent et ne se res-

semblent pas ! Après quatre orateurs qui ont eu la faiblesse d'approuver mon projet de budget, j'en ai entendu deux dont la sévérité ne lui trouve guère d'excuses.

Je ne répondrai pas point par point à toutes les objections qui ont pu être faites ni à toutes les questions qui ont été posées, mais je commencerai simplement par remettre en perspective la situation de mon projet de budget.

Je suis naturellement conduit à répondre à M. Bayle. Il a objecté que l'effort de la France en faveur des pays en voie de développement ne remontait à 0,54 p. 100 en 1988 qu'après avoir fortement diminué auparavant, et qu'il avait déjà été de 0,54 p. 100. C'est exact, mais si ce pourcentage est descendu à 0,48 p. 100 en 1986, c'est à partir d'un budget que M. Bayle et ses amis avaient voté. Nous avons succédé à un Gouvernement qui avait sciemment réduit l'aide publique au développement, sans doute pour mettre à l'épreuve notre capacité à l'augmenter ensuite !

Je voudrais aller un peu plus loin dans l'analyse.

Si l'aide publique au développement a augmenté entre 1981 et 1985 de 0,45 p. 100 à 0,54 p. 100, il faut bien voir que cette croissance s'est faite dans des circonstances qui ne sont pas particulièrement favorables au type de politique que M. Bayle voudrait nous voir suivre, politique que, d'ailleurs, nous suivons alors que lui-même et ses amis ne la suivaient pas.

En effet, que s'est-il passé pendant ces cinq années ? Essentiellement, la plus grande partie de l'aide publique au développement, qui a progressé, a été accordée sous forme de prêts aggravant sensiblement l'endettement des pays avec lesquels nous aurions dû avoir des relations privilégiées qui auraient pu les aider à se sortir des difficultés.

En 1980, le rapport des dons dans l'aide publique bilatérale française par rapport aux prêts était de 72 p. 100. Nous tombons à 67 p. 100 en 1981, à 66 p. 100 en 1982. Nous remontons légèrement en 1983 et 1984 à 74 p. 100 et 68 p. 100 mais nous retombons à 65 p. 100 en 1985 et à 63 p. 100 en 1986.

On peut se demander pourquoi. L'explication est facile à donner. Si l'on considère l'instrument privilégié d'action du ministère de la coopération, celui qui apporte des dons sans contrepartie et qui permet notamment la progression des équipements et des études favorisant le développement, c'est-à-dire le fonds d'aide et de coopération, on s'aperçoit que ses crédits ont été systématiquement réduits tout au long de la période de gestion socialiste. Nous observons en effet que de 1981 à 1986 les autorisations de programme destinées au fonds, en francs courants, ont varié de 942 millions de francs à 1 108 millions de francs, c'est-à-dire qu'en réalité elles ont diminué. Mais le pire est que les crédits de paiement, qui sont précisément destinés à exécuter la croissance des autorisations de programme, ont fini par dépasser celles-ci. Ainsi, lorsque les autorisations de programme diminuent, les crédits de paiement, bien sûr, continuent encore un temps à croître pour mettre en paiement ce qui a été autorisé auparavant, mais la diminution des crédits devient inévitable à terme. Notre Gouvernement, dans le budget de 1987 que vous avez critiqué, a fait progresser les autorisations de programme de 1 108 millions de francs à 1 650 millions de francs, ce qui représente une croissance de 48 p. 100. Cette année, nous avons pu faire passer les crédits de paiement à 1 555 millions de francs, exécutant ainsi parfaitement les engagements que nous avions pris. Autrement dit, monsieur Bayle, vous nous donnez une leçon que vous n'avez pas été capable de vous appliquer à vous-même !

J'en viens aux critiques que vous avez formulées et tout d'abord à celles concernant le Burkina-Faso. Vous avez donné lecture de quelques chiffons de papier ramassés au fond d'une corbeille...

M. Jean-Pierre Bayle. Il y en a eu d'autres !

M. Michel Aurillac, ministre de la coopération. ... mais moi, je vous donne les chiffres.

En 1986, dans le dernier budget que vous avez voté, les crédits du fonds d'aide et de coopération en faveur du Burkina Faso s'élevaient à 29 millions de francs. En 1987, sous ma responsabilité et donc celle du gouvernement de Jacques Chirac, ils étaient de 33 millions de francs. En 1988, d'après les prévisions que j'ai établies, nous approchons 38 millions de francs.

Vous le voyez donc, à aucun moment nous n'avons pénalisé le Burkina Faso. D'ailleurs, si l'on regarde la politique menée à l'égard de ce pays, on s'aperçoit que, sans tenir compte d'incidents de parcours qui ont pu, ici ou là, être relevés, nous n'avons jamais voulu punir un peuple du comportement de ses dirigeants ; nous appliquons toujours cette politique, même si nous avons vu avec une infinie tristesse les événements qui se sont déroulés dans ce pays.

Par ailleurs, vous avez cru habile d'ironiser et de plaisanter sur ce que j'ai fait à Abidjan.

Puisque vous avez dit qu'aucun ministre de la République n'avait jamais fait une chose pareille, je vous répondrai que, moi, je n'ai pas utilisé les crédits de l'Etat pour fêter les anniversaires de ma nomination au Gouvernement et réunir 2 000 personnes dans ma commune ! (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

Je vais vous dire ce que j'ai fait en Côte-d'Ivoire. Je possède tous les comptes rendus de presse qui montrent bien comment les choses se sont passées.

A l'invitation d'un comité de soutien et d'un club de pensée français qui avaient rassemblé les fonds nécessaires à l'organisation de ce dîner, j'ai réuni 1 400 Français auxquels j'ai expliqué, avec d'ailleurs une grande modération - comme l'ont souligné les journalistes - la politique menée par le Gouvernement français en faveur de l'Afrique.

Alors, cher monsieur le sénateur, je crois que dans cette affaire je n'ai de leçon à recevoir de personne et certainement pas de vous !

Je vais maintenant pouvoir répondre aux autres questions qui m'ont été posées dans la partie louangeuse de cette soirée - si je puis m'exprimer ainsi - questions auxquelles j'apporterai simplement les quelques éléments d'information complémentaires qui m'ont été demandés.

Il est vrai que pendant un certain nombre d'années on a vu croître la part du multilatéral par rapport au bilatéral. Le gouvernement de M. Jacques Chirac a continué à augmenter la participation de la France dans l'aide multilatérale. Il a même pris des initiatives telles que la demande du triplement de la facilité d'ajustement structurel du Fonds monétaire international ou de l'augmentation du capital de la Banque mondiale, qui expliquent, d'ailleurs, d'une certaine façon, l'augmentation de ce fameux troisième tiers de l'aide française, celle qui est dirigée vers les organismes multilatéraux.

Mais ce qui caractérise notre politique, c'est que, tout en préconisant une participation accrue de la France aux systèmes multilatéraux, nous n'avons pas démissionné en ce qui concerne les systèmes bilatéraux. L'augmentation sensible du fonds d'aide et de coopération, les moyens d'aides budgétaires qui nous permettent en particulier de procéder nous-mêmes à une politique d'ajustement en faveur des pays avec lesquels nous avons des relations privilégiées, tout cela indique bien que la France a voulu mener cette politique. Mais si elle entend bien coordonner cette politique avec celles du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, elle n'entend pas faire du « suivisme ». Elle entend dialoguer avec les institutions de Bretton Woods pour les faire bénéficier de l'expérience acquise dans sa politique africaine.

Il est vrai que la place des experts français dans les institutions internationales n'est pas suffisante. Il existe, bien sûr, des quotas. Nous avons demandé, au niveau français - le Premier ministre a prévu une réunion à cet effet - comme au niveau des institutions internationales, que la place des experts français soit améliorée. Le Gouvernement en est très soucieux, et tant le Premier ministre que le ministre d'Etat, qui a la responsabilité des relations avec les institutions de Bretton Woods, prennent les dispositions nécessaires.

On m'a interrogé sur les problèmes du budget militaire. Il est exact que les gouvernements socialistes ont laissé en bien fâcheuse situation financière la mission militaire de coopération, et cela pour deux raisons.

D'une part, chaque année, le budget de la mission militaire de coopération était présenté et voté avec un montant inférieur d'environ un tiers - comme l'ont souligné les rapporteurs - par rapport aux besoins connus au moment de l'établissement de ce budget.

D'autre part, une partie des soldes des coopérateurs militaires, notamment ceux qui sont installés à Djibouti, étaient inscrites au budget du ministère de la défense afin de les gonfler, et elles étaient ensuite régulièrement transférées, à la mi-

année, au budget du ministère de la coopération, ce qui, chemin faisant, nous laissait quelques problèmes de trésorerie.

Il m'aura fallu trois exercices budgétaires pour surmonter les difficultés de trésorerie dont M. Giraud et moi-même avons hérité de nos prédécesseurs. Je dis trois ans, car tout n'est pas complètement achevé.

Sur l'exercice 1987, j'ai pu mettre un terme à l'inscription de montants encore plus élevés au ministère de la défense, qui avaient été programmés par le gouvernement socialiste en 1985 pour les années suivantes.

Par ailleurs, vous serez bientôt saisis - MM. les rapporteurs l'ont indiqué - d'un projet de collectif budgétaire pour 1987, qui permettra d'apurer les dettes que nous avons encore à l'égard du ministère de la défense et de financer le solde des opérations programmées.

Dans le budget pour 1988, j'ai pu obtenir qu'il soit mis un terme à l'in vraisemblable méthode de transfert avec le ministère de la défense ; c'est ce qui explique l'augmentation du chapitre concerné de 266 millions de francs.

Voilà où nous en sommes aujourd'hui. L'effort de redressement a été considérable. Il faudra le compléter l'année prochaine, car la coopération militaire est un élément essentiel de la coopération de la France. Il n'y a pas de développement sans sécurité. Mais cette sécurité à un coût et je suis bien conscient qu'en 1988 il sera probablement supérieur aux moyens budgétaires que le Gouvernement vous demande d'approuver.

Je voudrais d'ailleurs, à propos de la coopération militaire et à titre de simple comparaison, dire à M. Bécart que, dans les modèles de société auxquels il a coutume de se référer, il en est un très couramment pratiqué en Afrique, qui consiste à fournir des quantités considérables - en tout cas beaucoup plus importantes que tout ce que nous pourrions jamais fournir aux pays auxquels nous apportons notre concours - de matériels militaires parfois périmés ou remis à neuf, vendus largement au prix du neuf, le paiement étant effectué en matières premières, elles-mêmes tarifées à des prix garantis et stables, mais très inférieurs au cours mondial. Tel est le système d'aide militaire que les Soviétiques pratiquent largement en Afrique. Je ne pense pas que nous ayons quelque ambition à l'imiter. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Emmanuel Hamel. Ah que non !

M. Michel Aurillac, ministre de la coopération. Je traiterai ensuite du problème de l'enseignement, de la formation et, plus généralement, de l'action culturelle.

M. Habert m'a plus particulièrement interrogé sur le problème des écoles au Gabon. Je lui rappellerai la réponse que je lui avais faite lors de la question d'actualité qu'il m'avait posée dans cette même assemblée.

Un problème spécifique se pose en effet au Gabon, car les Gabonais, qui se considèrent comme totalement francophones et totalement intégrés dans notre système d'enseignement, ne souhaitent pas voir créer dans leur pays d'écoles françaises. Ils veulent que nos enfants soient élevés dans les mêmes écoles que leur propres enfants, ce qui, me semble-t-il, part d'un bon sentiment. Mais, compte tenu des problèmes que rencontre l'école gabonaise, nous avons été conduits à demander à nos interlocuteurs de consentir, avec notre concours, un effort particulier pour renforcer la coopération à l'intérieur d'un certain nombre d'établissements où sont scolarisés de nombreux enfants français. Les résultats, pour cette rentrée, paraissent déjà bien meilleurs que l'année dernière. J'espère que nous serons en mesure de poursuivre dans cette direction.

Pour ce qui est de l'action culturelle et des bourses, MM. les rapporteurs ainsi que la plupart des intervenants ont indiqué qu'un effort important avait été fait. Dans ce domaine, nous avons un grand handicap à remonter, compte tenu de l'état actuel de délabrement de très nombreux centres culturels. On ne peut s'empêcher de penser que la politique qui a été menée pendant plusieurs années - politique de réduction de l'effort en faveur des centres culturels, politiques d'abandon de l'effort qui avait été fait en faveur du français dans de très nombreux pays, politique de réduction de plus de 2 100 enseignants français affectés dans les seuls pays du champ et de plus de 3 000 si l'on fait intervenir des pays hors champ, qui sont tout de même concernés par l'en-

seignement du français - cette politique nous a malheureusement laissé un héritage que nous n'avons pas pu encore aujourd'hui entièrement surmonter.

Je pourrais citer des exemples de centres culturels qui, construits dans des zones marécageuses, s'enfoncent dans les eaux, d'autres qui n'ont pas été réparés depuis de très nombreuses années, d'autres encore dont le mobilier est dans un tel état de délabrement que l'on se demande comment ils ont pu fonctionner ainsi pendant si longtemps. C'est vrai, nous faisons un effort accru, mais je ne crois pas que nous réussirons, en un seul budget, à compenser tous les retards qui ont été accumulés.

En ce qui concerne la radio et la télévision, je partage les observations qui ont été faites par MM. Cabanel et Alloncle. Je ne crois pas que la politique que nous avons menée en ces domaines soit entièrement satisfaisante. Nous nous heurtons en particulier à une très forte concurrence internationale et l'apparition de satellites de réception directe qui commencent à couvrir l'Afrique nous pose des problèmes.

C'est la raison pour laquelle nous devons accélérer la création de cette chaîne culturelle française qui émettra notamment sur le continent africain.

En ce qui concerne la santé, la lutte contre le SIDA fait partie d'un système général de lutte contre les graves endémies qui frappent l'Afrique. Il ne saurait être question d'arrêter les efforts faits pour lutter contre les endémies, hélas « traditionnelles », pour les remplacer par un effort en faveur de la lutte contre le SIDA. Il faut ajouter et non retrancher. C'est ce que nous avons fait.

J'ai dégagé 17 millions de francs en 1987. Cette somme n'a pas été totalement consommée bien que nous ayons réussi à améliorer près de quatorze centres de transfusion sanguine. Il nous reste encore à peu près 4 millions de francs non consommés sur le programme de 1987. Comme ce sont des autorisations de programme, nous les utiliserons en 1988. Cela explique que, pour le moment, je n'ai programmé que 10 millions de francs. Ce chiffre s'ajoutant aux 4 millions de francs de l'année dernière, nous disposerons donc de 14 millions de francs.

En ce qui concerne l'économie, la concurrence internationale est extrêmement forte. Nous ne pourrions lutter que si nous sommes capables d'aider à la création d'entreprises ayant des liens avec les entreprises françaises et européennes en général.

C'est pourquoi j'ai organisé les « Journées de Libreville », qui ont groupé près de 700 chefs d'entreprise du Nord et du Sud. Mais Libreville n'a pas été un « coup de poing » sans suite. Il y a eu aussi les « Journées d'épargne sans frontière », puis une série de journées de rencontres des entreprises dans différents pays d'Afrique, de l'Océan Indien et même de la Caraïbe - des journées analogues se sont en effet déroulées à Fort-de-France et dans les pays de la Caraïbe situés autour des Antilles françaises. Tout cela est aussi en train d'aboutir à la création d'un fonds d'investissement privé pour lequel un premier tour de table est prévu dans quelques jours : le 4 décembre.

S'agissant de la coopération décentralisée avec les collectivités locales et avec les organisations non gouvernementales, mon ministère a fait un très gros effort. Contrairement à ce qui a pu être dit, le fait que nous ayons diminué les subventions de fonctionnement aux associations - parmi lesquelles figurait le fameux « Carrefour du développement » - ne nous a pas empêché d'augmenter très sensiblement les aides aux organisations non gouvernementales en vue de réaliser des opérations sur le terrain.

J'ai rappelé que nous allions dépenser environ 39 millions de francs pour aider les volontaires et, en 1987, le concours de l'Etat pour les opérations de coopération décentralisée des collectivités locales s'est élevé à environ 23 millions de francs. Vous voyez qu'il y a là une montée en puissance qui se poursuivra en 1988, pour autant que nous ayons des projets. Pour avoir tenu dans la journée d'avant-hier, à Bordeaux, une réunion des régions, départements et communes regroupant une quarantaine de collectivités locales, je me suis aperçu que les projets venaient en grand nombre et que nous aurions donc l'occasion de les appuyer.

En ce qui concerne la situation des coopérateurs, je ne peux que rappeler que je me suis trouvé dans une situation de déflation très forte de leur nombre et que j'ai fait tout ce que j'ai pu pour que cette déflation s'arrête. Le résultat est obtenu pour 1988. Pour ce qui est de leur recrutement et de

leur insertion en France au terme de leur mission de coopération, le ministère a fait, je crois, tous les efforts qu'il pouvait faire dans la situation où est notre pays.

Cependant, je dois souligner un point.

Lorsque je m'adresse aux organisations syndicales de coopération, sur place, elle me tiennent un langage qui est, en gros, celui que je tiens moi-même : partir en coopération, c'est faire un effort pour son propre pays, c'est le servir ; cela mérite, au retour, récompense, à savoir que, dans l'administration d'origine des coopérateurs, pour ceux qui sont fonctionnaires, en particulier, on fasse un effort pour leur donner une affectation qui soit plutôt un avancement. Les mêmes organisations syndicales, quand elles sont installées dans leurs ministères respectifs, sont assez hostiles à toutes les mesures qui permettraient de donner un avantage aux coopérateurs.

J'ai posé la question à mon collègue de la fonction publique, et nous avons entrepris cas par cas - j'entends par là corps par corps et situation administrative par situation administrative - un effort de recensement des solutions. Je crois qu'avec de la bonne volonté et un dialogue, nous y parviendrons, mais ce n'est pas par quelques grandes affirmations que l'on réussira à rétablir un courant normal entre ceux qui partent et ceux qui rentrent.

Il me reste à dire un dernier mot, monsieur le président, sur l'image du ministère de la coopération.

M. Grandon m'a dit : « Faites mieux connaître l'action de votre ministère. » Je pense que les parlementaires peuvent nous aider dans cette tâche. Le ministère lui-même a fait un grand effort à l'égard de l'opinion publique. Il a même un service d'information assez actif.

Je veux simplement vous donner une indication. De mois en mois, des sondages qui portent sur l'opinion publique sont faits à la demande du service d'information et de diffusion pour savoir comment certaines politiques sont jugées. J'ai noté que la politique française de coopération est globalement de plus en plus appréciée par l'opinion publique. Voilà vingt mois, près de 50 p. 100 des Français trouvaient que la politique de coopération était une bonne chose ; il doit y en avoir 56 ou 57 p. 100 maintenant. Ceux qui y sont défavorables ne sont pas plus de 20 p. 100.

C'est donc bien l'indication que « le Zambèze et la Corèze », comme on le disait tout à l'heure, ne sont pas opposés. Si les choses se passent ainsi, je n'aurai pas la prétention de croire que c'est parce que le ministère de la coopération explique bien son action, mais simplement parce que la France, dans ses profondeurs, a adhéré à l'idée de solidarité entre les pays riches et les pays en voie de développement ; la coopération est perçue comme un devoir élémentaire de solidarité. En outre, comme nous avons, nous, Français, un lien historique avec l'Afrique, c'est évidemment pas ce continent si proche de nous par la géographie et par l'histoire que les Français abordent ce concept de solidarité. Et c'est bien !

Le budget de la coopération augmente et augmentera, je l'espère, grâce à votre vote et je vous en remercie. Mais, à travers le remerciement que je vous adresse, je dirai à tous mes compatriotes combien il est précieux pour moi-même et pour les 8 000 coopérateurs répartis à travers le monde de savoir qu'ils sont compris et que notre action traduit la politique de la France. (*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.*)

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

ÉTAT B

M. le président. « Titre III : 8 984 168 francs. »

La parole est à M. Bayle.

M. Jean-Pierre Bayle. Monsieur le ministre, si vous restez cinq ans au Gouvernement, je vous souhaite sincèrement de faire aussi bien que nous avons fait entre 1981 et 1985. A ce moment-là, vous aurez peut-être des leçons à donner !

En matière d'équilibre entre les dons et les prêts - je l'avoue - je n'ai pas de religion toute faite. Vous nous apportez strictement la même réponse que l'année dernière alors que la réalité budgétaire est sensiblement différente.

La déflation du nombre des coopérants, nous en entendons parler. C'était une politique délibérée, c'était peut-être une politique erronée mais elle correspondait à un choix : passer d'un type de coopération de substitution à une coopération par projet. Je ne crois pas que vous ayez abandonné cet objectif, monsieur le ministre. J'avais cru comprendre que la stagnation des effectifs était pour vous une étape mais que vous repreniez à votre compte cette notion, ce concept de coopération par projet susceptible de répondre aux besoins réels des pays avec lesquels nous coopérons.

Je ne reviendrai que très brièvement sur le « chiffon de papier ramassé au fond d'une corbeille ». Ce n'est pas très amical pour votre ami M. le Premier ministre de donner ce qualificatif à une note qu'il vous a fait parvenir.

Vous prétendez n'avoir pas pénalisé le Burkina Faso. C'est une chose. Pour ma part, j'ai constaté des faits à l'Assemblée nationale : un blocage qui a duré six mois, accepté par le Gouvernement. Si ce n'est qu'un exutoire au niveau du discours, cela ressortit davantage à la psychiatrie qu'à la politique et je vous laisse à vos responsabilités...

A propos de votre voyage en Côte-d'Ivoire, je n'ai fait preuve d'aucune ironie. Cela ne me fait pas rire du tout. Qu'un ministre de la République s'abaisse à transformer la représentation française officielle en officine électorale me choque. Je maintiens qu'aucun ministre socialiste ne s'est amusé à ce petit jeu. (*Rires sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et sur le banc de la commission.*)

M. Michel Aurillac, ministre de la coopération. C'est la meilleure !

M. Jean-Pierre Bayle. Vous dites que ces propos étaient d'une « grande modération ». Je veux bien, mais la presse ivoirienne que j'ai lue titrait : « Rupture d'une politique désinvolte à l'égard des meilleurs amis de la France ». Bien sûr, l'adjectif « désinvolte » était pour nous, tout le monde l'a compris. L'opposition n'a pas de projet, etc.

Appelons un chat un chat, c'était un discours électoral pour un candidat éventuel à la présidence de la République française. Je maintiens que cela a mis les autorités ivoiriennes en difficulté.

Enfin, vous avez terminé, monsieur le ministre, très élégamment sur l'évocation de cérémonies...

M. Emmanuel Hamel. Toujours très élégamment, effectivement !

M. Jean-Pierre Bayle. ... qui se sont déroulées en France - je pense que vous parliez de votre prédécesseur - pour l'anniversaire de son mandat.

Je vous avouerais très franchement en conclusion que, personnellement, je préfère être l'ami de Christian Nucci plutôt que le complice, direct ou indirect, d'Yves Chalier dans son rôle d'exécuteur des basses œuvres du Gouvernement. (*Protestations sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Guy Cabanel. Je demande la parole.

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

M. Guy Cabanel. Sur le titre III, sans passion - je le dis à mon collègue M. Bayle - je ne le suivrai pas dans le domaine de la polémique. En revanche, je suis obligé de revenir sur la déflation.

Je suis persuadé que la politique de déflation menée de 1982 à 1985 a été très défavorable à la coopération, et peut-être même, dans une certaine mesure, a-t-elle détourné nombre de jeunes Français de la coopération. Le besoin de débouchés sur l'extérieur est évident en France et devrait nous conduire à faire preuve de la plus grande prudence en ce domaine. Les diminutions drastiques du nombre des coopérants a été, à mon sens, une erreur.

Je dis en toute objectivité, pour avoir suivi les dossiers, que nombre de jeunes Français n'ont pas compris qu'ils ne pouvaient plus trouver les débouchés qu'ils trouvaient précédemment.

J'en viens au problème du retour. Cela fait des années, depuis le début de la coopération, en fait, que le problème du retour se pose. Il est vrai que le double langage des syndicats, quand ils se trouvent à Abidjan ou dans une ville universitaire, est une évidence. Depuis des années, on n'a trouvé dans des moments difficiles qu'une seule solution à ce problème : le poste en surnombre qu'on réintègre dans le tableau

des effectifs de l'établissement dans les deux années qui suivent. On l'a fait dans des établissements universitaires ; j'ai moi-même procédé ainsi dans l'établissement universitaire dont j'étais le responsable. Il n'existe pas d'autre moyen, car on ne trouve pas en France des gens qui accueillent des coopérants, même brillants, à bras ouverts.

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

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

M. le président. « Titre IV : 421 560 000 francs. » - (*Adopté.*)

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - « Autorisations de programme : 18 200 000 francs. » - (*Adopté.*)

« Crédits de paiement : 9 100 000 francs. » - (*Adopté.*)

« Titre VI. - Autorisations de programme : 1 685 000 000 francs. » - (*Adopté.*)

« Crédits de paiement : 509 900 000 francs. » - (*Adopté.*)

Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère de la coopération.

3

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi autorisant l'adhésion à un protocole relatif aux privilèges, exemptions et immunités de l'Organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat).

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 110, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

4

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. Hector Viron, Mmes Marie-Claude Beauveau, Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Luc Bécart, André Duroméa, Mme Paulette Fost, M. Jean Garcia, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Charles Lederman, Mme Hélène Luc, MM. Louis Minetti, Yvan Renar, Paul Souffrin, Robert Vizet et Henri Bangou une proposition de loi sur la reconnaissance de la vocation internationale de l'association internationale des parlementaires de langue française.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 109, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

5

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 26 novembre 1987, à dix heures, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1988, adopté par l'Assemblée nationale (nos 92 et 93, 1987-1988).

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 :

Agriculture :

M. Roland du Luart, rapporteur spécial (rapport n° 93, annexe n° 4).

M. Michel Sordel, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (avis n° 95, tome I).

M. Maurice Arreckx, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (Aménagement rural) (avis n° 95, tome II).

M. Charles-Edmond Lenglet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (Industries agricoles et alimentaires) (avis n° 95, tome III).

M. Albert Vecten, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (Enseignement agricole) (avis n° 94, tome V).

Budget annexe des prestations sociales agricoles :

M. Roland du Luart, rapporteur spécial (rapport n° 93, annexe n° 43).

M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (avis n° 97, tome V).

Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1988

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 1988 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.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 26 novembre 1987, à zéro heure cinquante-cinq.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ROBERT ÉTIENNE*